Canadian Transport Commission
Commission canadienne des transports

Railway Transport Committee
Comité des transports par chemin de fer

INQUIRY INTO EFFECTS IN CANADA OF U.S. RAIL DEREGULATION

IMPLICATIONS FOR CANADIAN DOMESTIC AND IMPORT/EXPORT RAIL TRAFFIC

Pursuant to a Request by the Minister of Transport Under Section 48, National Transportation Act

June 1985

Canada

FINAL REPORT:

INQUIRY INTO WHETHER CANADIAN DOMESTIC AND IMPORT/EXPORT RAIL TRAFFIC SHOULD BE GIVEN TREATMENT SIMILAR TO INTERNATIONAL (TRANSBORDER) TRAFFIC

Pursuant to a request by the
Minister of Transport Under Sections 22 and 48
of the National Transportation Act

TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTION		1
Chapter 1	CONFIDENTIAL CONTRACTING	5
Chapter 2	INTRA-MODAL COMPETITION	13
Chapter 3	AGREED CHARGES	17
Chapter 4	THE COMPLAINT AND APPEAL PROCESS	21
Chapter 5	COMMON CARRIER OBLIGATIONS	31
Chapter 6	LIMITATION OF LIABILITY	35
Chapter 7	RUNNING RIGHTS	37
Chapter 8	CONCLUSIONS	41
Appendix A	NOTICE OF PUBLIC HEARING	47
Appendix B	WITNESSES AND PARTICIPATING ORGANIZATION	53

INTRODUCTION

In October of 1980, the Congress of the United States enacted the Staggers Rail Act of 1980 ("Staggers") which radically altered the regulation of railways in that country. Soon thereafter, the effect of Staggers was felt by Canadian railways, shippers and other interests. Since the United States is Canada's major trading partner, with approximately 25 percent of the freight revenue of Canadian railways accruing from transborder traffic, both the Minister of Transport and the Canadian Transport Commission began receiving complaints from the railways with respect to the adverse commercial impact of American rail deregulation on their businesses. As a result of these complaints, the Minister asked the Commission to conduct an inquiry, pursuant to section 48 of the National Transportation Act, into the effects in Canada of U.S. rail deregulation.

Following a report by two Commission staff members, appointed under section 81 of the National Transportation Act, to inquire into and report to the Railway Transport Committee on this matter, the Committee held public hearings across Canada in September and October of 1984. That culminated in a report to the Minister of Transport dated December 20, 1984.

That report recommended a number of changes to Canadian transportation legislation, in order that the Canadian and American rail regulatory systems could once again be compatible with respect to transborder railway traffic. The intent of those recommendations was to remove any disadvantages due to Staggers incurred by Canadian carriers and shippers involved in transborder trade. The Committee, however, indicated that it was appropriate to examine and hold public hearings on two additional matters; namely:

> "Should domestic traffic in Canada be given treatment similar to international (transborder) traffic"; and
>
> "Should rail traffic that is overseas import/export traffic through Canadian ports be given treatment similar to international (transborder) traffic?"

The Minister concurred with this recommendation and by letter dated February 11, 1985, requested the Commission to hold an inquiry, pursuant to section 48 of The National Transportation Act, into these two issues and one other; namely:

> "Should rail traffic that is overseas import/export traffic through Canadian ports, where terminals or transshipment facilities are served by only a single railway carrier be provided with competitive rail services, through the extension of running rights to one or more other carriers."

Apart from these three main issues, the terms of reference for this inquiry included a number of specific questions which may also be found in

the Notice of Public Hearing, dated the 15th day of March 1985, which is included in this report as Appendix A.

General Considerations

The Committee recognizes the significance, as well as the complexity, of the issues upon which it has been asked to make recommendations. Canada's rail system assumes particular importance in a country with a relatively small widely dispersed population and relatively long transportation distances. Indeed, we wish to emphasize that the U.S. railway transportation system and the environment within which it operates is different from that in Canada. Most notable is the larger U.S. population, larger and more diverse industrial base, smaller land area and more significant North/South as well as East/West U.S. transportation service network. Moreover, since the National Transportation Act of 1967, but prior to Staggers, the Canadian railways operated in a less constrained regulatory environment than their American counterparts. To ensure the commercial viability of its transportation system and to enhance the economic well-being of shippers and consignees, it was essential for Canada to develop policies which were designed to create an efficient, low cost transportation system. The precarious financial viability of many of the players in the U.S. railway system, in the late 1970's, triggered the U.S. rail regulatory reform movement. In contrast, the combination of effective national transportation laws as well as modern, progressive and efficient transcontinental railway companies have fostered the development of a more stable and commercially viable rail industry in Canada.

The Inquiry

In recognition of this background, we commenced this inquiry in mid-March. It yielded 77 submissions and over 3,000 pages of transcripted evidence. Clearly, the time afforded to complete the work was as short, as the subject matter was long. Many parties to this proceeding were critical of the short time frame in which they had to prepare and present their submissions on issues which fundamentally underpin rail transportation policy and practice in Canada. We are nevertheless of the view that such proceedings were essential, both with respect to timing as well as subject matter. We therefore wish to thank all those parties who participated in this inquiry. The quality of the submissions was excellent despite the collapsed time frame.

Generally, the evidence received during this inquiry may be characterized as diverse in scope, approach and position. There was little unanimity on any particular question. Although it may be difficult to categorize the evidence with rigour, some trends did emerge.

With the exception of some large resource producers, large industrial shippers tended to favour increased intramodal competition by supporting confidential contracting and the removal of the railways' power to set collective rates. This position was supported throughout the proceeding by the Director of Investigation and Research, Consumer and Corporate Affairs Canada. Smaller volume shippers and those who considered themselves captive to the rail mode feared discriminatory pricing which was perceived to favour

the larger volume shippers. Although most provincial governments tended to favour increased intramodal competition, they advocated caution in moving too rapidly to a changed rail regulatory regime for Canada. Finally, CN emphasized that a commercially viable and sensible railway system has developed since 1967 and that there was no reason, in fact or theory, to alter the existing system. CP, on the other hand, indicated that it was prepared to accept certain changes if a number of pre-conditions were met, even though CP generally supported the existing regime of rail regulation.

Our purpose herein is to make recommendations concerning the need for and practicality of certain reforms to the regulation of our national rail transportation system, in response to the terms of reference. Our ultimate objective in making these recommendations is not only to sustain our existing commercially viable transportation system but also to enhance it, where possible, while at the same time ensuring the well-being of rail shippers. No doubt some tensions, among certain groups, will result from these recommendations. However, we believe that our recommendations strike the desired balance between the objectives of preserving the beneficial features of the present National Transportation Policy and introducing change so as to encourage the continued growth and prosperity of a commercially viable low cost transportation system for Canada.

1. CONFIDENTIAL CONTRACTING

"Should confidential contracting be permitted between a railway and a shipper"

Legal Framework

Central filing and public disclosure of tariffs is a fundamental principle of railway freight rate regulation in Canada. Under the Railway Act, railway companies, subject to the jurisdiction of the Commission, are able "to fix, prepare and issue tariffs, tolls and rates" (section 269), and the law requires that every freight tariff shall be publicly filed with the Commission. Otherwise referred to as "rate transparency", this applies equally to joint tariffs (section 284), which are "subject to the same provision in the Railway Act as are applicable to the filing and publication of local tariffs of a similar description" (section 289). "Rate transparency" is reinforced by those sections of the Railway Act which prohibit rebates or concessions "whereby any such traffic is, by any device whatever, transported at less than that named in the tariffs then in force" (section 380) and which prohibit "any departure from the tolls in such tariff" (section 381).

One of the effects of this principle is the ability of all shippers to consult the published tariffs with a view toward ascertaining the transportation costs of other shippers relative to their own. This transparency, in turn, has been a fundamental feature of Canadian railway rate negotiations, between shippers, consignees and carriers, for both domestic and international traffic, since 1906.

Confidential contracting would introduce a situation where some rates and conditions thereof would be private to the contract parties. If the legal obligation to file and publish tariffs of tolls were to remain, the statutory provisions which prohibit rebates and departures from those tariffs (sections 380, 381) would need to be amended to permit a shipper and a carrier to negotiate the effective rate for the freight movement at issue, without the requirement of publishing that information. Transparent rates would still exist for those parties who either do not wish to avail themselves of a contract or are not able to agree as to the terms and conditions of the contract.

Confidential contracting would not permit third party shippers or railways to ascertain whether a given freight movement is being shipped according to the published tariff or according to a contract in which the effective rate of the movement may have been subject to an agreement between the parties.

Given that confidential transportation contracts have been permitted in the United States since October 1, 1980, it may be instructive to summarize the relevant legal framework within which this occurs. The Interstate Commerce Act still contains a section requiring the filing and publication of tariffs (49 U.S.C. 10762) and a section entitled "transportation prohibited without tariff" (10761) which may be read in conjunction with a section which prohibits a common carrier from

discriminating between shippers by means of a special rate or rebate, for the performance of "a like and contemporaneous service in the transportation of a like kind of traffic under substantially similar circumstances" (10741).

Notably, this section prohibiting discrimination does not apply to contracts approved under section 10713. Rate translucency arises when a shipper and a carrier enter into a contract "to provide specified services under specified rates and conditions". The Interstate Commerce Act requires that each contract "be filed with the (Interstate Commerce) Commission, together with a summary of the contract containing such nonconfidential information as the (Interstate Commerce) Commission prescribes" (10713).

There is no general appeal mechanism for shippers to contest the contract that they have entered into with a carrier before the I.C.C. The freedom to contract for transportation services is not, however, absolute. The I.C. Act requires a common carrier, under the I.C.C.'s jurisdiction, to provide transporation "on reasonable request" (11101). To this end, the I.C. Act maintains the common carrier obligation by placing a general limitation on the percentage of carrier owned or leased equipment that may be committed to contract service (10713(k)), or by allowing a third party shipper to file a complaint on the grounds that a proposed contract unduly impairs the contract carrier's ability to respond to a reasonable request for service.

In addition, with respect to certain contracts, a shipper may file a complaint that he was subject to "unreasonable discrimination" where the carrier has refused to enter into a contract where the shipper was "ready, willing and able" to enter into a similar contract "at a time essentially contemporaneous" with the disputed contract (10713(d)(2)(B)(i)). Finally, the third party shipper may file a complaint where the proposed contract constitutes a destructive competitive practice (10713(d)(2)(B)(ii)). While the I.C.C. may also act on its own motion to review a contract under these headings -- common carrier obligation, undue discrimination, or destructive competitive practice -- in any case, the preceeding must begin within 30 days of the filing of the contract.

In the event that the I.C.C.'s review of a contract finds that the grounds for a complaint are established, the effect of the complaint would appear to be that the I.C.C. would refrain from approving the contract. In the event a shipper is able to establish a complaint of "undue discrimination", the I.C.C. is required to remedy the situation by ordering the carrier to provide rates and service, substantially similar to the contract at issue, given the shipper's particular circumstances.

The ability of shippers to file a complaint against a contract must be interpreted in conjunction with the essential confidentiality of the transportation contract. In order to balance the respect for contract confidentiality against the shipper's need of sufficient information to perfect a complaint, the I.C.C. is required to publish special tariff rules for such contracts and to establish a "railroad contract rate advisory service". The I.C.C.'s contract rate rules, promulgated as regulations, have been subject to judicial review by the U.S. Court of Appeals; the rules were remanded to the I.C.C. for the purpose of amending the rules to provide

expanded disclosure, or discovery, to parties with standing to file a complaint against a contract.

It is our understanding that, to date, there has only been one I.C.C. decision ordering a carrier to disclose specific terms and conditions of a contract to a shipper as that information was needed to allow the shipper to perfect its complaint.

Finally, with respect to rate "deregulation", the Interstate Commerce Act authorizes the I.C.C. to exempt from rate regulation a person, class of persons or transaction or service when the I.C.C. finds that regulation "is not necessary to carry out the transportation policy ..." and regulation "is not needed to protect shippers from the abuse of market power" (10505(a)). In addition, the Staggers Rail Act expanded the I.C.C.'s power to exempt where transportation "is provided by a rail carrier as a part of continuous intermodal movement" (10505(f)).

It is our present understanding that an exemption from rate regulation is in effect for movements of fruit and vegetables, certain parts of boxcar traffic as well as trailer on flat car and container on flat car movements.

Considerations

Confidential contracting has become an increasingly popular method of purchasing rail service in the U.S. transportation market. From a very slow beginning, following passage of Staggers, we understand that 21,619 confidential agreements were in effect by March 1, 1985. It is therefore not surprising that, given the scale of Canada-U.S. trade and international (transborder) freight traffic, wherein Canadian railways exchange traffic with U.S. railways, the effects of U.S. confidential contracts extend north of the border into Canada.

The findings of the earlier CTC "Inquiry Into Effects in Canada of U.S. Rail Deregulation", although relating to international, trans-border rail freight traffic, are relevant. The conclusions of the earlier inquiry panel, in part, are reproduced below:

> "During the hearing, we heard considerable evidence from Canadian railways about the damaging effects they have suffered as a result of Staggers."
>
> "The Canadian railways want the ability to offer confidential contracts similar to their U.S. counterparts, and this position was supported by most shippers and shipper groups that appeared before us ....."
>
> "Under circumstances where their U.S. competition are entitled to engage in confidential contracting, the railways' request appears to be a reasonable one."

> "Accordingly, we find that, insofar as circumstances in the U.S. dictate, confidential contracts should be permitted on the Canadian portion of the movement of rail traffic between Canada and the United States."

During the course of that proceeding, there was frequent mention of the goal of putting Canadian railways on an "equal footing" with U.S. railways for transborder traffic.

Submissions to this inquiry, both in favour of, and in opposition to, the introduction of confidential contracting for both domestic and import/export freight traffic through Canadian ports were received. Most could be divided into two categories; a) submissions in favour of public rate disclosure or "rate transparency", and b) submissions in favour of confidential contracts or "rate translucency".

A Canadian producer may be in competition with a U.S. counterpart, for the supply of a product to a Canadian customer, at a particular market location in Canada. The U.S. producer could enjoy rate confidentiality on the U.S. portion of the rail movement of his product into Canada. The Canadian producer, would have little, or no knowledge of his competitors transportation cost. Because of rate transparency in Canada, his U.S. counterpart would have a full knowledge of the Canadian producers' transportation cost to market. This, it was suggested, provides an unfair marketing advantage to the U.S. producer in the Canadian market.

Several submissions we received dealt with the problems of "me-tooism". "Me-tooism" refers to complaints by shippers that railways are reluctant to grant rate concessions to individual shippers to meet particular market circumstances, because railways fear that, once the rate concessions became public, other shippers might demand the same treatment. Confidential rail rate contracts would permit such special rate concessions without competitive shipper knowledge, thus avoiding the possibility of railways' eroding their general rate structures.

Confidential contracts were also seen, by some shippers, as means of protecting system innovations, without exposing them to their competitors. Similarly, their marketing strategies, having transportation as a key element, could also be hidden from competitive shippers by confidentially contracting rail rates. Confidential rail rate contracts could also permit a closer tailoring of rates to service, permitting railways to reflect, through lower freight rates, operational efficiencies and economies derived from shipper investments in, for instances, loading or unloading facilities.

Discussion

The railways themselves expressed concern about the forthcoming deregulation of the extraprovincial trucking industry. The CP Rail submission included the following statement:

> "Another example of unequal competition will occur if the extraprovincial trucking industry is deregulated beginning January 1, 1986 as indicated by the Transport

> Minister's Statement of Agreement. This will permit the trucking industry to take advantage of the transparency of the railways's rate while they will not have to publish theirs. This could mirror the situation faced by Canadian railways with respect to their transborder traffic and could create consequences similar to those explained to this Commission."

We also heard that there is no requirement for rate filing on extraprovincial truck rates in Manitoba, Saskatchewan, Alberta, or British Columbia.

Those submissions arguing against confidential rail rate contracting included views from shippers in relatively remote areas with either limited intermodal competition or no economically viable alternative means of transportation to the rail mode. These shippers perceive themselves as being captive and as particularly vulnerable. In the event that the railways lose revenues elsewhere, "they could try to get the additional revenue they lost out of us" and hence, the concern about confidential contracting. The evidence of several of the resource shipping interests indicated that they favour the status quo because it provides them with a yardstick to compare the rates they are charged with other resource shippers. Some perceive that confidential rail rate contracting would cause them to lose their "bargaining clout".

Conclusions

Considering the foregoing and for the same reasons that the Railway Transport Committee was persuaded that Canadian railways and shippers should be put on an equal footing with U.S. railways and shippers with respect to international (transborder) traffic, we believe that Canadian shippers should not be placed on an unequal footing with U.S. shippers competing in the Canadian market place due to the public disclosure of Canadian rail rates. Accordingly, we believe that Canadian shippers should have the ability to contract confidentially for transportation services in competition with U.S. shippers to Canadian markets.

Furthermore, we believe that confidential contracting will allow shippers to place their costs of transportation on the same basis as other costs, in determining their market competitive price and competitive position. They may allow both railways and shipper to take advantage of particular market circumstances, from which they are presently precluded, for fear of protecting existing rate structures. There may be opportunities for a closer tailoring of rates to service, to the mutal benefit of railways and shippers. We think confidential contracting will also place railways on an equal "competitive footing" with the trucking industry, given the possible deregulation of extraprovincial trucking. Finally, with respect to both captive and remote shippers, and their general opposition to confidential contracting, we will later be proposing herein a commerical rate dispute resolution procedure, which we trust will allay many of their concerns.

We are, however, of the opinion that confidential rail rate contracting should be permitted for both rail traffic that is considered

domestic traffic in Canada, and for rail traffic that is considered import/export traffic through Canadian ports; subject to the following conditions:

a) confidential contracting should be permissive, entered into only under agreement by both parties;

b) confidential contracting should under no circumstances be forced upon either an unwilling railway or shipper and, hence, mandatory confidential contracting should not be required;

c) no confidential contract should be permitted which could impair a carrier's ability to fulfill its common carrier obligations, specifically with regard to equipment supply of the necessary motive power and rolling stock;

As the Committee is very conscious of the concern of Atlantic shipping interests about any possible adverse impact the introduction of confidential contracting may have on Maritime Freight Rates Act or Atlantic Region Freight Assistance Act subsidies, administrative changes may have to be made to the associated subsidy determination mechanism, so that these subsidies will remain unaffected by any changes resulting from confidential contracting or rebates. The public disclosure of the actual subsidy and how it was calculated will be reduced in a regime of confidential contracting.

With respect to rebates, they should be allowed insofar as they are a term or condition of a confidential contract and filed with the Commission. In this way, the Commission would be able to ascertain, upon complaint, whether the effect of the rebate was to bring the rate below the compensatory levels required by section 276 of the Railway Act. The requirement that the parties to a contract be bound by the terms of the contract on file would require an appropriate amendment to sections 380 and 381 of the Railway Act. Such an amendment would permit the parties to negotiate a rebate, but prohibit the parties from departing from the terms of the contract (i.e. the terms of any rebate would have to be put in writing and filed in accordance with the rules pertaining to confidential contracts). Any amendments to the contract would, therefore, also have to be filed.

With respect to corollary questions to confidential contracting, we conclude the following:

a) railways should not be permitted to see each other's confidential contracts, as such an ability would defeat, in part, the advantages of having confidential contracts;

b) confidential contracts should be filed, with the Commission, when effective;

c) summaries of confidential contracts containing non-confidential information, should be publicly filed, with the Commission having the authority to specify, by regulation, the information to be contained therein;

d) rebates should be allowed insofar as they are a term or condition of a confidential contract and filed with the Commission;

e) confidential contracting should not be restricted simply to meeting U.S. competition.

2. INTRA-MODAL COMPETITION

"Should the Railway Act be amended to encourage increased intra-modal competition?"

Legal Framework

Submissions concerning intra-modal competition (basically between CP and CN) centered primarily on three issues; a) the railways' ability to price collectively, as a result of section 279 of the Railway Act, b) whether the exemption from competition laws should be continued, and c) the possibility of greater use of running rights to provide competitive rail service at locations currently served by only one railway. In addition, several parties brought up the subject of interswitching which we ruled to be part of a separate proceeding and therefore beyond the scope of this Inquiry.

The matter of running rights was seen to be handled more appropriately under the major issue dealing with traffic through Canadian ports. Our views on that are therefore deferred to chapter 7 herein. Section 279 of the Railway Act permits the railway companies, under the jurisdiction of Parliament, to act in a manner which may be termed "collective rate making"

> "Railway companies shall exchange such information with respect to costs as may be required under this Act and may agree upon and charge common rates under and in accordance with regulations or orders made by the Commission."

This presents a mandatory provision concerning the railway companies' exchange of cost information and a permissive provision allowing railway companies subject to the Railway Act to agree upon and charge common rates. The ability to agree upon and charge common rates is subject to a regulation-making power of the Commission.

With respect to the question of whether or not the exemption from competition laws should be continued, that question assumes that when the railway companies elect to set rates collectively, pursuant to section 279, they would be exempt from prosecution under section 32 of the Combines Investigation Act by virtue of a legal doctrine known as a regulated conduct exemption. In essence, section 32 of the Combines Investigation Act states that every one who "conspires, combines, agrees or arranges" with another person "to prevent, or lessen, unduly, competition in the ... transportation of a product, ... or to otherwise restrain or injure competition unduly" is guilty of an offence and is potentially liable to imprisonment for five years and/or a one million dollar fine.

Considerations

"Common rates" or collective pricing by the railways was practised in Canada many years before the National Transportation Act reform in 1967. Specific authority to do so did not exist in Canadian law until 1967. The

parameters of collective ratemaking are found in section 279 of the Railway Act. Although the opportunity to set common rates is "in accordance with regulations or orders made by the Commission", the Commission has not to date prepared any orders or regulations under section 279.

Although not directly addressed by the McPherson Report, it would appear that the inclusion of section 279 in the Railway Act did not conflict with the thinking of the Royal Commission on Transportation (1961). That Commission focussed on the changes to national transportation policy which would combat the erosion of the market share of the railways by the competitive actions of the trucking industry. As the transportation scene was rapidly changing in Canada, the McPherson Commission felt that the "practice of quoting common rates by all railways should not be discouraged" (vol. 2, p.67). Although a number of reasons have been advanced why section 279 was included in the Railway Act, including exemption from the Combines Investigation Act, it is clear that the National Transportation Act is primarily concerned with inter-modal and not intra-modal competition. Also, the National Transportation Act emphasizes the handling of traffic for which a carrier had inherent cost and service advantages when competing with other modes. Despite the emphasis on inter-modal competition, the railways have achieved high levels of efficiency by introducing many innovations since 1967. It would also appear that varying standards of service, equipment supply and type have been the principal form of intra-modal competition. In addition, the railways confirmed that somewhere in excess of 50 percent of their traffic is no longer collectively priced.

The evidence with respect to collective ratemaking displayed a significant divergence of opinion. Most positions are characterized and tempered by individual concerns. With respect to joint interline rates, there was broad concensus that the railways must retain the power to set rates collectively for interline traffic.

The carriers, CN and CP, urged that collective ratemaking be retained in its present form. CN was concerned about the potential erosion of railway revenues. In addition, CP indicated that, if collective ratemaking were removed, the railways would be unable to provide rate equality to shippers in the same industry.

In addition, CP raised CN's Crown corporation status as an impediment to change. CP expressed the view that fair competition could not take place when its principal rail competition, CN, has greater access to Government support. This concern must be partially discounted by CN's requirement to often times provide service not requested of CP rail; for example, the Newfoundland Railway.

The shippers demonstrated a considerable lack of concensus with respect to the desirability or the manner of amending section 279 of the Railway Act. Some shippers, particularly large ones, entirely opposed section 279. Other shippers resented alleged railway inflexibility in ratemaking. Some shippers wished that section 279 would be retained to avoid any potential disruption or instability of service in Canada. In addition, some shippers were concerned that the removal of the authority to set rates collectively would jeopardize rate groupings for captive shippers.

The Director of Investigation and Research advanced an argument for the elimination of section 279 of the Railway Act as it applies to collective ratemaking. He expressed dissatisfaction with the existing system and stressed that promoting intra-modal price competition, by eliminating section 279, would spur innovation and enhance productivity. Dr. T.D. Heaver, however, was of the opinion that collective ratemaking authority should continue, since the scope for increased intra-modal competition in Canada was limited. Furthermore, he felt that increased intra-modal competition would simply result in a transfer of revenues from the carrier to the shipper which could not be offset by increased carrier efficiency.

Discussion

After carefully reviewing the evidence, we are of the view that the opportunity for the railways to set common rates should be continued. We would recommend however, that the "costs" portion of section 279 be separated from the "rates" portion of that section. The railways are required, for a number of reasons, to share costs, but this requirement should be separated from the "permissive" opportunity to cooperate on rates.

In light of the varied opinions on the issue of collective ratemaking, we are of the opinion that it is preferable to maintain the status quo. However, we acknowledge the existence of mounting pressures for change and dissatisfaction with section 279.

In this regard, if our recommendation to adopt confidential contracts is accepted, railways should not be permitted to engage in collective ratemaking with regard to traffic moving under these contracts. Furthermore, as noted earlier, a considerable portion of rail traffic is not collectively priced. Given the existing situation, and the potential for additional traffic to move under confidential contract rates, it is likely that section 279 can be retained to alleviate certain industry concerns regarding the maintenance of particular rate structures and groupings. In addition, we recommend that this subject be thoroughly reviewed in three years to determine the effect of confidential contracting upon collective ratemaking: the single objective being to ensure the continued viability of our commercial transportation system.

Conclusions

In light of the above we conclude that:

a) collective ratemaking should continue to be allowed -- a conclusion consistent with the recommendation involving transborder traffic contained at page 34 of the December 20, 1984 Report.

b) the current exemption of railways from competition laws should be continued as section 279 of the Railway Act provides a regulated conduct exemption for the carriers from the operation of the Combines Investigation Act, and the essence of that section should be retained, but such an exemption should not be a defence for collective arrangements between carriers under a confidential rate contract.

3. AGREED CHARGES

"Should railways and shippers continue to be able to participate in Agreed Charges? If so, should the statutory provisions be amended?"

Legal Framework

The Statutory provisions relative to agreed charges are found in Part IV of the Transport Act. The legislation was proclaimed to come into force in November 1938 and the sections pertaining to agreed charges were amended in 1955 following the recommendation of the Royal Commission on Agreed Charges chaired by W.F.A. Turgeon.

In essence, the agreed charge is a pricing mechanism whereby the carrier, in exchange for a commitment of a given percentage of a shipper's traffic for a given period, negotiates an agreed charge which would be lower than the applicable published tariff rate. The Transport Act applies to the transport of goods by water or by rail, but not by motor carriers. The agreed charge was and now is a means of providing a railway with a competitive tool to respond to, and to encourage, inter-modal competition and it gives the railway a pricing tool to meet truck competition. However, the commercial incentive to resort to agreed charges diminished greatly following the enactment of the National Transportation Act in 1967, which gave the railways greater latitude in determining rates and thereby greater latitude to respond to inter-modal competition.

The mechanics of the agreed charge are set out in subsection (1) through (12) of section 32 of the Transport Act. Under this section, an agreed charge is analogous to a transportation contract, however, the effective rate is transparent and freedom of contract is abrogated to the extent that:

(a) the "contract" is contingent on the concurrence of the competing rail carrier(s);

(b) water carriers have a right to opt into the agreement;

(c) other shippers have the right to opt into the agreement with the consent of the carrier, presumably irrespective of the wishes of the shipper who commenced the negotiation;

(d) certain other shippers have the right to contest the agreement under the heading of unjust discrimination.

Considerations

Most parties, present at the hearing, addressed the question of agreed charges. There was some doubt as to the continued relevance of the agreed charges should confidential contracts be permitted. It was felt, by

some, that there would be a continuing need for agreed charge provisions for smaller shippers who might be unable to obtain confidential contracts.

There was also considerable discussion of Section 32(2) of the Transport Act. Most parties found the requirement of competing carriers to agree, in the making of an agreed charge, to be objectionable. Indeed, the wording contained in Section 32(2) far exceeds the wording contained in Section 279 of the Railway Act whereby "railway companies...may agree upon and charge common rates...". This was perhaps due to the economic conditions of the times in which the Transport Act was originally passed and to the philosophy of The Canadian National-Canadian Pacific Act, which ordered the two major railways to co-operate in the provision of rail services. We do not believe that this wording accurately reflects the present situation with CN and CP. We believe that the requirement to concur on agreed charges is no longer necessary and the carriers should be able to engage in contract rate competition if they choose.

Furthermore, Section 32(1) of the Transport Act appears to limit the applicability of the Railway Act to agreed charges by the statement "Notwithstanding anything in the Railway Act...". This appears to exclude the application of sections 276, 277 and 278 of the Railway Act to agreed charges. Although we will discuss these sections later, we believe that these sections of the Railway Act respecting minimum and maximum rates should also apply to Agreed Charges.

Discussion

Accordingly, we recommend that agreed charges be made subject to the aforesaid provisions of the Railway Act. This can be accomplished by removing the "notwithstanding" clause in 32(1) and by removing section 32(2) of the Transport Act. At the same time, agreed charges would become subject to Section 279 of the Railway Act thereby making the collective setting of agreed charges permissive.

We would like to emphasize that agreed charges have diminished in importance as a method of pricing railway services since the passage of the National Transportation Act in 1967. Initially, the decline resulted from the more permissive provisions of the Railway Act, as amended in 1967, which did not prevent a railway from publishing a rate covering the movement of more than one carload. This change diminished the attractiveness of agreed charges which must be published on a single carload basis with a percentage of shipment commitment. Under the Railway Act, multiple carload and trainload rates specifying named shippers and tonnage commitments are permitted. Additional factors have reduced the use of agreed charges including the freight rate freeze, the anti-inflation legislation of the 1970's and the extreme inflation incurred at the beginning of the decade. These factors have reduced the attractiveness of agreed charges, first to the shippers and second to the railway.

The table below illustrates the significant decline in agreed charges from 1967 to the present time.

AGREED CHARGES AND PARTICIPATING SHIPPERS

Year	Total Agreed Charges in Effect	No. of Participating Shippers
1967	1597	2947
1968	1459	3113
1969	1352	2958
1970	1175	2333
1971	1099	2171
1972	1031	2104
1973	963	2125
1974	899	2092
1975	503	1772
1976	295	1479
1977	275	1509
1978	267	1543
1979	247	1514
1980	288	1502
1981	277	1539
1982	193	1520
1983	176	1480
1984	184	1479

Source: Traffic and Tariffs Branch
Canadian Transport Commission

Conclusions

Considering the above we conclude that:

(a) railways and shippers should have the ability to continue to participate in agreed charges;

(b) section 32 of the Transport Act, with respect to the railway mode, be subjected to the provisions of the Railway Act;

(c) section 32(2) of the Transport Act should be repealed;

(d) the "notwithstanding" clause of section 32(1) of the Transport Act should be repealed.

4. THE COMPLAINT AND APPEAL PROCESS

"Should the complaint, appeal process with respect to railway pricing activities, continue in the present form?"

Legal Framework

The present complaint and appeal process arises from the provisions of sections 276-278 of the Railway Act and section 23 of the National Transportation Act. These provisions are dealt with sequentially in the following.

(a) Minimum Rate Regulation

The minimum level for all freight rates, unless otherwise stipulated, is set out in section 276 of the Railway Act which states:

> "276.(1) Except as otherwise provided by this Act all freight rates shall be compensatory; and the Commission may require the company issuing a freight tariff to furnish to the Commission at the time of filing the tariff or at any time, any information required by the Commission to establish that the rates contained in the tariff are compensatory.
>
> (2) A freight rate shall be deemed to be compensatory when it exceeds the variable cost of the movement of the traffic concerned as determined by the Commission."

The section goes on to state that, when the Commission determines the variable cost for movements under this section or section 277, it shall have regard for the regulations which are relevant in the determination of variable costs. Furthermore, in calculating the cost of capital the rate approved by the Commission for Canadian Pacific shall be used in all cases.

Section 277 states that the Commission has the power to disallow any rate which is determined not to be compensatory. Subsection 277(2) sets out the Commission's responsibility with respect to an inquiry concerning a disputed rate:

> "Where the Commission receives information by way of a complaint or otherwise containing prima facie evidence that a freight rate shown in a tariff filed with the Commission is not compensatory, the Commission shall conduct an investigation to determine if such rate is compensatory, and in any other case the Commission may, of its own motion, conduct such an investigation."

(b) Maximum Rate Regulation

The general scheme of section 278 of the Railway Act is that, if a shipper of freight is found to be captive -- that is a shipper for whom there

is no alternative, effective and competitive service by a common carrier, is dissatisfied with the freight rate he has to pay, after he has negotiated with the railway for adjustment of the rate, he may apply to the Commission for determination of the probable range within which a new rate would fall if it were to be fixed by the Commission in accordance with that Section. At his option, the shipper, after receiving the probable range from the Commission, may apply to have a rate fixed by the Commission and its use by the captive shipper must be in accordance with each of the terms and conditions of section 278, but broadly speaking, a fixed rate would be equal to the variable cost of the carriage of the freight plus an amount equal to 150 per cent of that cost.

In determining the "variable cost of the carriage of the goods", the Commission must have regard to four factors, namely, any relevant regulation, the cost of capital approved for CP, the cost of carriage based upon a 30,000 pound carload and the lowest cost rail routing.

Once the Commission has fixed the rate, the shipper has 30 days from the time the Commission notifies him of this rate to enter into a written undertaking with the railway to ship the freight in question under the fixed rate (Section 278(4)). A shipper who enters into such an agreement is under an obligation to ship all freight concerned by rail for a period of one year and for so long thereafter as the rate remains in force (Section 278(5)). However, after one year, the Commission may adjust the rate if it is satisfied there was a change in variable costs; as well, the shipper may give notice to the Commission and the railways involved that he no longer wants to be bound by the agreement, and the Commission, if it is satisfied that there is an alternative, effective and competitive service available to the shipper, may, upon application of a railway company, cancel the fixed rate (Section 278(8)).

If the shipper fails to send all the goods in question by rail, or the shipper fails to provide the information necessary to verify that all the traffic was shipped by rail, the Commission may cancel the fixed rate (Section 278(6)). When so cancelled, a rail company may recover from the shipper for all goods shipped under the fixed rate, the difference between the maximum rate and the rate under which the traffic would have moved before the maximum rate was set (Section 278(7)). The company also has the right to damages equal to ten per cent of the maximum rate for all goods which were not shipped as agreed to by the shipper in the written undertaking (Section 278(7)). There has, to the present, been one application under this section; a probable range of rates was not determined by the Commission as the Applicant failed to demonstrate "captivity": Domtar Ltd. v. C.P. Rail and C.N. Rail, decision of R.T.C., Sept. 6, 1978.

(c) Special Appeal and Investigation

The concept of equality of tolls was removed from the Railway Act in 1967. The National Transportation Act repealed several sections of the Railway Act pertaining to undue and unreasonable discrimination -- R.S.C. 1952.c.234 section 317, 319(3), 320(1), 322-24, 328 -- and enacted section 23 National Transportation Act in their stead.

Unlike the previous "undue discrimination" provisions of the Railway Act, section 23 National Transportation Act applies to all of the modes of transport over which the Commission has jurisdiction. To date, however, no section 23 case, relative to rates prejudicial to the public interest, has been made concerning a mode of transport other than railway. This section states:

> "(2) Where a person has reason to believe
>
> (a) that any act or omission of a carrier or of any two or more carriers, or
>
> (b) that the effect of any rate established by a carrier or carriers pursuant to this Act or the Railway Act after the 19th day of September 1967, may prejudically affect the public interest in respect of tolls for, or conditions of, the carriage of traffic within, into or from Canada, such person may apply to the Commission for leave to appeal the act, omission or rate, and the Commission shall, if it is satisfied that a prima facie case has been made, make such investigation of the act, omission or rate and the effect thereof, as in its opinion is warranted."

The public interest, to which the act, omission or effect of a rate must be prejudicial, is stated to include, but is not restricted to, the public interest as defined by the National Transport Policy of section 3 of the National Transportation Act. In addition to this general reference to the whole of section 3, two of its subsections appear again in section 23 as factors which the Commission must take into consideration as part of any investigation. Section 3 states that the Commission shall consider among other things:

> "(a) Whether the tolls or conditions specified for the carriage of traffic under the rate so established are such as to create
>
> (i) an unfair disadvantage beyond any disadvantage that may be deemed to be inherent in the location or volume of the traffic, the scale of operation connected therewith or the type of traffic or service involved, or
>
> (ii) an undue obstacle to the interchange of commodities between points in Canada or an unreasonable discouragement to the development of primary or secondary industries or to export trade in or from any region of Canada or to the movement of commodities through Canadian ports:"

Item (i) directs the Commission to look beyond those differences in rates due to specific conditions when determining if a rate differential is

prejudicial to the public interest. When the requirement for equality of tolls was removed from the Railway Act, different rates for different shippers were unavoidable. The Commission's responsibilities were to investigate only alleged prejudicial situations.

With respect to the Commission's authority to correct any omission, act or effect of a rate it finds prejudicial to the public interest, Section 23 also states:

> "(4) If the Commission, after a hearing, finds that the act, omission or rate in respect of which the appeal is made is prejudicial to the public interest, the Commission may, notwithstanding the fixing of any rate pursuant to section 278 of the Railway Act but having regard to sections 276 and 277 of that Act, make an order requiring the carrier to remove the prejudicial feature in the relevant tolls or conditions specified for the carriage of traffic or such other order as in the circumstances it may consider proper, or it may report thereon to the Governor in Council for any action that is considered appropriate."

In summary, section 23 of the National Transportation Act provides a general route of appeal over and above the specific rate control provisions of the Railway Act or the Transport Act. Under this general public interest provision, the Commission must first satisfy itself that the applicant has a prima facie case, and if it does, it must then conduct an investigation of the complaint. While the legislation clearly envisages a number of steps, the CTC General Rules were amended in May of 1983 to come into effect on September 1 of that year, incorporating procedural sections pertaining to a Special Appeal pursuant to section 23: C.R.C., c.1142 as am. SOR/83-448. The intent of the amendment to the General Rules was to expedite the four-stage process envisaged by the National Transportation Act.

Considerations

Most parties to the inquiry supported the retention of either section 23 of the National Transportation Act, or a modified version thereof. The current process under section 23 was criticized by many shippers as being too costly, cumbersome and lengthy with little chance for success, given the limited resources of smaller shippers.

To date, thirty-five section 23 applications have been filed with the Commission, of which ten were denied at the prima facie stage and fourteen were mediated, negotiated or withdrawn. In recognition of the criticisms of the section 23 process, in 1980, the informal mediation process was introduced with a view to clarifying the issue and hopefully bringing about an equitable solution without the need to initiate the more formal procedures under this section. Between 1980 and 1985, six mediation proceedings were conducted by Commission staff, four of which resulted in the avoidance of further action by the complainant. In addition to instituting mediation proceedings, the Commission issued new General Rules which were

designed to eliminate unnecessary delays in the section 23 procedure, by confining each step in the process to a strict time limit.

Most parties, that specifically addressed the issue of mediation, favoured the retention of the process "as is" -- as an informal process in which parties may seek the assistance of the Commission in resolving matters under dispute. Several parties to the inquiry, however, felt that more formalized arbitration procedures should be available to shippers, wherein the arbitrator would choose one party's final position and that decision would be binding.

The issue of reparations was also discussed by certain shippers in their presentations to the inquiry. It was felt that if a shipper could prove, to the satisfaction of the Commission, that a rate or condition of carriage was prejudicial to the public interest, or unjust in some way, that shipper should be recompensed for his loss.

Discussion

With respect to the complaint/appeal process, we therefore recommend the following.

Mediation

We see a definite value in retaining the mediation process whereby shippers or carriers are able to seek the assistance of the Commission on an informal basis in an effort to resolving a matter under dispute. In this process, the Commission is present as a mediator only and takes no active part in the negotiations between the parties. The Commission's views are not binding in any way on the parties.

One of the values of this process is its informality and flexibility. This is best preserved, in our view, by retaining the mediation process in its present form -- something supported by most parties who appeared before us. We agree with the majority of parties addressing this issue that there is no need to enshrine this process in legislation since it is purely voluntary on the part of both shipper and railway and there is no binding effect to the Commission's actions.

Section 23

Most of the criticism directed at section 23 has been aimed at the process under that section rather than its substance. Section 23 has, in the past provided a means of recourse for shippers who have demonstrated that a particular rate, condition or action of a carrier is prejudicial to the public interest.

Accordingly, we believe that this section should be retained, but that some modifications should be made to it in order to expedite proceedings associated therewith.

The first change that we recommend is the elimination of the requirement that a prima facie case be established before the Commission may

grant leave to appeal and proceed to investigate the act, omission or rate which is the subject of the application. Elimination of this stage of the proceeding would allow the Commission to move directly to considering the merits of the issues raised in the complaint. This would eliminate one procedural step in such applications and allow for more expeditious disposition of appeals.

We would further recommend that section 23 should explicitly allow for the hearing, required therein, to be either a public hearing or a file hearing depending upon the complexity and nature of a particular application. This would have two advantages. First, it would allow the Commission to deal expeditiously and inexpensively with the type of appeals that are now disposed of at the prima facie stage -- those of little merit. Secondly, it would provide for the option of a less expensive process than that associated with a public hearing in appropriate circumstances.

Finally, with regard to section 23, we are of the view that the public interest component should be retained. Several parties indicated during the Inquiry that it was difficult for certain shippers, especially smaller ones, to equate their interests with that of the public. However, we are of the view that these types of complaints are best dealt with under a separate process designed to consider private interests rather than trying to remodel a section designed to handle issues of general public interest.

Commercial Rate Dispute Resolution

Considerable support surfaced with respect to the adoption of an alternate statutory method for the resolution of rate disputes. The evidence supports the enactment of a simplified and different provision from section 23 which would benefit the small and local shipper who faces both financial and other commercial barriers to effectively invoking section 23 of the National Transportation Act. Moreover, local railway or shipper disagreements and concerns may not easily fit within the broad public interest standard. Although the private commercial interest of a shipper and carrier could constitute an element of the public interest, a specific contract of carriage may not sufficiently affect the public interest to such an extent as to be prejudicial thereto. Nevertheless, the contract of carriage between the parties may have considerable commercial implications requiring effective, speedy and final resolution.

Section 23 of National Transportation Act has become the traditional legal method for resolving rate disputes between rail carriers and shippers. This process employs extensive quasi-judicial procedures and standards. We recommend an alternative procedure which should permit timely and beneficial resolution of rate disputes. We do not recommend dual procedures, but rather two mutually exclusive selection processes; namely: a) a shipper or other person may invoke section 23; or b) any parties to the contract of carriage should be able to initiate proceeding towards commercial rate resolution under a new provision of the National Transportation Act.

In matters such as these, it is critical that the person discharging the settlement function be independent, impartial and experienced in railway transportation matters. Accordingly, we recommend that the law

provide that the President of the Commission be responsible for the selection of a Commissioner to settle the disagreement. The power of the person appointed should be confined to the selection of one, or the other, of the final positions presented by the parties. No power should be granted to modify any position, or to consider or rule upon any questions of law (or jurisdiction). By confining the power of the person appointed to being able to select one of the final positions of the parties will continue to encourage parties to negotiate in good faith and attempt to reach their own resolution of disputes. The decision of the resolver should also be final and binding on each party. Finally, the entire proceeding should be completed within ninety (90) days from the filing of a request for commercial rate dispute resolution.

Reparations

A large number of parties objected to the lack of a means whereby shippers, who are successful in demonstrating in a section 23 application that a rate established by a carrier is prejudicial to the public interest, may recover from the carrier the portion of the rate found to be prejudicial. It is difficult to find any justification for allowing a carrier to retain sums related to a rate it has established which has been determined to be prejudicial to the public interest. The carriers have raised arguments related to the difficulty of establishing an appropriate refunding mechanism, but we certainly do not believe such difficulties are insurmountable.

Accordingly, we recommend that legislation be enacted to allow for refunds of the portion of rates paid by shippers and later found to be prejudicial to the public interest or in excess of those established by the dispute resolution process. These legislative provisions should apply only to situations involving disputes over rate increases.

The date from which calculation of refunds would commence should be the date on which a section 23 application is filed or on which formal application is made for dispute resolution. In order to avoid providing any incentive for shippers to launch applications of little merit, the rate established by the carrier should continue to be paid pending disposition of the appeal or resolution of the dispute. The portion of the increase in dispute should be paid into an interest bearing trust account, and not to the carrier. The proceeds of this account would then be distributed upon completion of the application or resolution of the dispute in accordance with the results of the proceedings.

Confidential Contracts

With respect to whether there should be an appeal process on confidential contracts if they are permitted, insofar as the contracted terms and conditions are mutually agreed to, there should be no appeal mechanism provided. In support of this, most parties who addressed this issue felt that "When you make a bargain you should live with it".

Captive Shippers

Among the various submissions received, there was virtually unanimous support among both shipping interests and those who perceive themselves to be economically captive to the rail mode, for an effective appeal mechanism. The majority of submissions were of the opinion that section 278 of the Railway Act, as presently constituted, does not provide them with any protection, with respect to a maximum rate nor a realistic basis on which to base an appeal. There is a widespread perception that it is both outdated and useless. Few shipping interests could relate to the "keyweight" provisions in section 278(3)(c) of 30,000 pounds and most requested that consideration be given to a change to reflect actual shipping (content) weights of freight cars used and a reflection of actual rail operations employed. There was little evidence, and no concensus, on an appropriate change to the 150 per cent markup over variable costs. There was also much support for a relaxation and liberalization of the definition of a "captive" shipper, allowing an updated and realistic basis open to all shipping interests.

We therefore are of the opinion that the criteria for the determination of a maximum freight rate for a shipper, who is captive to the rail mode, based on the variable costs of a 30,000 pound movement, with adjustments for shipping weights in excess of 50,000 pounds, is neither a relevant, meaningful nor a useful basis, for the realistic pricing of a railway service.

To a captive shipper, the freight rate which may allow him to penetrate a specific market is of greatest relevance to him. Thus, the maximum permissible freight rate to the shipper is normally determined by market competitive factors, which are totally unrelated to an arbitrary markup over variable costs, on a movement that has no relationship to the size of his actual shipments, nor the method by which they are handled. Accordingly, any rate determination based on the prescribed method of rate determination under section 278 is totally irrelevant to him. This probably is the explanation why, since 1967, there has only been a single application to the Railway Transport Committee to establish a "probable range" for a maximum rate. (The "Domtar Case").

We believe that we have recommended a more effective rate appeal mechanism, which will be more relevant to shipper requirements, in the Commercial Rate Dispute Resolution procedure previously described. Accordingly, we recommend the repeal of Section 278 of the Railway Act.

Conclusion

In light of the above we conclude:

(a) the informal mediation process should be retained in its present form;

(b) Section 23 of the National Transportation Act should be retained in a modified form, i.e.

- the requirement to establish a prima facie case should be eliminated, and
- the Commission should have the discretion to conduct either a public or file hearing during its investigation, depending upon the complexity and nature of a particular application.

(c) Provision for a new process of commercial rate resolution should be enacted whereby the final position of either the shipper or carrier could be selected by a Commissioner of the CTC and made binding on both parties.

(d) Legislative provision should be made for reparations in the event of disputes over rate increases.

5. COMMON CARRIER OBLIGATIONS

"Should the railways continue to be required to perform common carrier obligations under a changed regulatory environment?"

Legal Framework

A common carrier is defined as "one who, by profession to the public, undertakes for hire, as a business and not as a casual occupation pro hoc vice, to transport from place to place, either by land or water, the goods of such persons as may choose to employ him": Johnson v. Midland Ry. (1879) 4 Ex. 367. At common law, a common carrier exercises a public employment and is bound to accept goods which are offered to him for carriage according to his profession. Therefore, if he wrongfully refuses to carry goods offered to him, he is liable to the owner of the goods for damage suffered in consequence of his refusal to carry. Accordingly, if a common carrier demands an unreasonable charge or seeks to impose unreasonable conditions, this also would amount to a wrongful refusal to carry: 5 Halsbury's Laws "Carriers" (4th) para. 328. To complement the duty to carry, the common carrier of goods is held to be an insurer of the goods entrusted to him, liable for their loss or damage, except in certain circumstances: Nugent v. Smith (1876) 45 L.J.C.P. 697.

In short, at common law the obligations of a common carrier by rail fell into three interrelated categories:

- the duty to provide the transportation service the carrier professed to offer, at a reasonable rate;
- the duty to carry and to deliver the goods; and
- the duty to be an insurer of the goods entrusted to it.

In respect of railway companies, coming within the jurisdiction of Parliament, these common law obligations have been superseded by statutory provisions of the Railway Act, primarily sections 262, 265 and 294. Section 294 will be discussed in the chapter on "Limitation of Liability".

Section 262 entitled "accommodation for traffic" has altered the common law obligation to carry the traffic that it 'professed' or held itself out as willing to carry. Section 262(1) reads:

> The company shall, according to its powers,
>
> (a) furnish, at the place of starting, and at the junction of the railway with other railways, and at all stopping places established for such purpose, adequate and suitable accommodation for the receiving and loading of all traffic offered for carriage upon the railway;

> (b) furnish adequate and suitable accommodation for the carrying, unloading and delivering of all such traffic;
>
> (c) without delay, and with due care and diligence, receive, carry and deliver all such traffic;
>
> (d) furnish and use all proper appliances, accommodation and means necessary for receiving, loading, carrying, unloading and delivering such traffic; and
>
> (e) furnish such other service incidental to transportation as is customary or usual in connection with the business of a railway company, as may be ordered by the Commission.
> (emphasis added)

A federal railway company differs from a common carrier at common law in that it must carry all traffic "according to its powers", so that, if it has the power to carry any particular kind of traffic, it must do so, no matter what its profession may be: Coyne, Railway Law of Canada, (1947) at p. 396. In other words, federal railway companies cannot hold out that they will only carry certain types of traffic and refuse others. They must receive, carry and deliver all traffic offered for carriage. At common law, a common carrier could limit its "profession", but s. 262 has removed that right vis-à-vis rail carriers.

This obligation to carry is not, however, absolute under all conditions; the statutory obligation to carry all traffic is qualified by the phrase "according to its powers". This qualified statutory duty imposed upon rail carriers, in the view of the Supreme Court of Canada "is not an absolute duty but is only a relative one to provide service so far as it is reasonably possible to do so": A.L. Patchett & Sons Ltd. v. Pacific Great Eastern Ry. Co. (1960) 78 C.R.T.C. 282 at 322 (S.C.C.).

While Section 262 further provides at subsection (3) that the Commission may order the railway to furnish such adequate and suitable accommodation for the carriage of traffic, this potential statutory obligation appears under that Part of the Act which requires that "all freight traffic shall be compensatory": section 276(1). Finally, section 265 complements the obligation to furnish suitable accommodation to all traffic offered for carriage upon the railway by requiring the railways to afford reasonable facilities for the interchange of through traffic.

Considerations

Several parties at the hearing expressed uncertainty as to the intent and scope of the question of common carrier obligations.

Railway companies, under the jurisdiction of the parliament of Canada, have several obligations imposed upon them by the Railway Act. However, only certain of these statutory obligations were derived from the obligations imposed at common law on the railways as common carriers. Uppermost among the common carrier obligations is the duty of the railway to

provide, "according to its powers", "adequate and suitable accommodation" for the receiving, carrying and delivery of all traffic. The notion of "adequate" car supply is, therefore, central to the railway's common carrier obligation.

Imposed public duties, a term often referred to in the MacPherson Report, are separate and distinct from common carrier obligations. The public duties imposed on the railways by Parliament include the carriage of certain freight at rates prescribed by statute and the operation of certain branch lines which the Commission has determined to be uneconomic. Parliament, in imposing these public duties, also affords the obligated railways with public funds in compensation. The issue of imposed public duties was, however, not within the terms of reference of this inquiry.

During the inquiry, the majority of the parties who addressed the question of common carrier obligations, with the exception of CN and CP, were in favour of the carrier being required to continue to fulfill their common carrier obligations.

Shippers agreed that the railways should not be required to operate any part of their service at a loss, but the shippers queried why the carriers would be opposed to the requirement to carry traffic when that traffic is carried according to rates set by the railways themselves.

Discussion

We are of the view that the common carrier obligations are expressed in sections 262 and 265 of the Railway Act (s. 294 is considered separately below) and are reasonable obligations which do not impose onerous burdens on the railways. Since 1967, these obligations have been further tempered by the railways' greater latitude in rate making. CP submitted that the requirement to publish and to charge the rates, which they determined, was among the "fundamental" common carrier obligations. Although we do not feel it is necessary to determine whether this obligation is derived from the railways' status as a common carrier, we note that the issues relative to rate filing and disclosure have already been discussed in chapter one. We further note that the interrelationship between car supply and confidential contracting was mentionned in chapter one.

Conclusions

Given the above and the importance of the obligation to furnish suitable accommodation for the carriage of all traffic, tempered by the railways' latitude in determining freight rates, we conclude that the railways should continue to be obliged to perform their common carrier obligations under the changed regulatory environment contemplated herein.

6. LIMITATION OF LIABILITY

"Should Commission approval be required for agreements between shippers and railways to limit liability? If not, should the railways be required to file such agreements with the Commission?"

Legal Framework

Section 294 of the Railway Act establishes, among other things, that carriers may not restrict, impair or otherwise limit their liability in respect of the carriage of any traffic except as provided by order or regulation of the Commission. Presently the regulations in effect pursuant to section 294 include:

- Order and Straight Bills of Lading Regulations, (General Order T-5), C.R.C., c. 1218.

- Express and Non-Carload Freight Traffic Terms and Conditions Approval Order (General Order T-43), C.R.C., c. 1206 as am. SOR/78-694.

In 1915, the Judicial Committee of the Privy Council held, with respect to a "Livestock Special Contract", that upon approval of the Board, and in conformity with filing requirements, "the companies are enabled in such cases to contract for complete freedom from liability for negligence": Grand Trunk Ry. Co. v. Robinson, (1915) A.C. 740; (1916) 19 C.R.C. 37. Section 294 exists, therefore, as a statutory provision allowing the carriers to derogate, upon Commission approval, from their common law obligation as a common carrier, namely that a common carrier is an insurer of goods entrusted to it, liable for their loss or injury.

Considerations

Both CN and CP, and the vast majority of shippers or shipper groups, were in favour of railways and shippers being able to agree mutually to limit liability on domestic and import/export overseas traffic, without Commission approval. Most parties stated that in situations of mutual agreement to limit liability, such agreements should be required to be filed with the Commission. In the previous inquiry related to international (transborder) traffic, it was recommended that Commission approval should not be required for agreements to limit liability, but that such agreements should be required to be filed with the Commission. In this respect, we can see no reason to recommend the treatment of domestic or import/export overseas traffic any differently.

Conclusions

Accordingly, we recommend that section 294 of the Railway Act be amended so that when shippers and railways agree to limit liability, they will not be required to obtain Commission approval, but that such agreements will have to be filed with the Commission.

7. RUNNING RIGHTS

"Should rail traffic that is overseas import/export traffic through Canadian ports, where terminals or transshipment facilities are served by only a single railway carrier, be provided with competitive rail services through the extension of running rights to one or more other carriers?"

Legal Framework

Running rights at the present time can come into existence in one of two ways:

1) by agreement between the railways in question (see s. 94 of the Railway Act and s. 23 of the Canadian National Railways Act), or

2) by order of the Commission pursuant to section 134 of the Railway Act.

Section 94 of the Railway Act entitled "Agreement for Interchange of Traffic and Running Rights", is found in that part of the Act which enumerates the powers and objects which a railway company may exercise acting as a body corporate pursuant to its letters patent. Subsection 94(2) states:

> "(2) The directors may also make and enter into any agreement or arrangements, not inconsistent with this or the Special Act, for any term not exceeding twenty-one years,
>
> (a) for the running of the trains of one company over the tracks of another company;
>
> (b) for the division and apportionment of tolls in respect of such traffic;
>
> subject to the like consent of the shareholders, the sanction of the Governor in Council upon the recommendation of the Commission, application, notices and filing, as hereinbefore provided with respect to amalgamation agreements; and publication of notices in the Canada Gazette is sufficient notice, and the duplicate original of such agreement or arrangement shall, upon being sanctioned, be filed with the Commission."

Section 134 of the Railway Act entitled "Other Railways", is found in that part of the Act set out under the title "The Taking and Using of Lands". Running rights, a term which is not defined in the Act, are anticipated at subsection 134(1):

> "The company may take possession of, use or occupy any lands belonging to any other railway company, use and

> enjoy the whole or any portion of the right-of-way, tracks, terminals, stations or station grounds of any other railway company, and have and exercise full right and power to run and operate its trains over and upon any portion or portions of the railway of any other railway company, subject always to the approval of the Commission first obtained and to any order and direction that the Commission may make in regard to the exercise, enjoyment or restriction of such powers or privileges."

Subsection (3) provides that where the parties fail to agree as to compensation for such running rights, the Commission may fix the amount of compensation.

In sum, these two sections of the Act demonstrate that incorporated railway companies may avail themselves of running rights over existing trackage or joint trackage agreements either voluntarily or subject to Commission order. Similarly, the compensation to be paid between these incorporated railway companies may either be voluntarily arrived at or subject to determination by the Commission.

Considerations

In the early days of railways in England, railways were first envisioned to be "toll" roads on rails, similar in concept to the numerous "toll roads" (turnpikes) present in England, at that time used by carriages or pedestrians upon the payment of a toll. Any party wishing to operate over a rail line could, upon payment of the appropriate toll, do so. In time, however, this practice diminished, due in part to problems resulting from multiple users, poor safety standards and primitive signalling systems in existence at the time. The railway company came in time to assume more and more of the obligations to provide, not only the right of way and associated facilities, but also the motive power and rolling stock required to provide a complete service, a service similar to what our present railways provide.

Over time running rights have come to assume a relatively minor role in overall railway operations. They exist at the present time mostly to provide connection between sections of one railway via the trackage of another railway, to permit a railway to reach a major point that would otherwise be served by only one railway (e.g. Robert Banks, B.C.), and to permit a railway to both run over another railway's line and solicit traffic along the line (e.g. Toronto, Hamilton and Buffalo Railway Co. over the CN line from Port Colborne to Welland, Ontario).

By far the vast majority of running rights situations arise by means of contractual agreement between the participating carriers. There are very few situations in which an application has been made for the Commission to order the imposition of running rights.

There are a number of agreements in existence today for running rights and, while such agreements are not pervasive in the Canadian rail system, it is perhaps worth noting a couple of specific situations. In the Montréal area, Conrail has running rights over CP Rail lines from Adirondack

Junction on the south shore of the St. Lawrence river to the main CP Rail yard at St. Luc on the Island of Montréal. This permits Conrail to be competitive for a considerable portion of traffic originating or terminating at Montréal.

In the Niagara area, the Toronto, Hamilton and Buffalo Railway Co. (the T.H. & B.), owned by CP Rail, has running rights over the CN Rail line from Port Colborne to Welland, and also the right to solicit freight traffic at points along the line (something not always provided for in such agreements). CN Rail is compensated on a basis which includes, in effect, a percentage of the revenue of the traffic carried over the line by the T.H. & B. This is an example of the involvement of the Commission in running rights. The compensation is subject to adjustment by the Commission every five years, since the parties have traditionally been unable to agree on the basis for and amount of such compensation.

During the Inquiry, submissions were made on the possible use of running rights to provide access by a second carrier to certain port facilities. There were also suggestions that running rights be extended not only to port areas, but to anywhere in Canada served by only one railway. Herein, we will consider both of these propositions together, since the issues involved are essentially the same.

All parties who addressed the issue agreed that a railway should not be forced to exercise running rights over another railway's trackage if it did not wish to do so. In other words, section 134 of the Railway Act which provides that, a railway who wishes to exercise running rights over another's track, but is unable to come to an agreement, may apply for a Commission order, should be retained. Some parties, however, did argue that the ambit of those eligible to apply for such an order should be widened either by allowing parties other than a railway company to apply pursuant to section 134 or by lessening the criteria for becoming a railway company.

Various points of view were expressed ranging from support for nationalization of the rail roadbed with access to all users to retention of the status quo. The majority of shippers expressed no opinion on this issue. Those advocating the extension of running rights did so for the purpose of increasing intra-modal competition. They argued that this is one means of achieving service to an area by two or more railways and creating a competitive environment.

The railways, for their part, were opposed to any change to the present system. They argued that more liberalized running rights would not necessarily lead to greater efficiency and rate reductions; that in fact they might well lead to reduced efficiency, higher costs and possible higher rates.

Discussion

The Commission has, over the years, received very few requests to order running rights. This may be due to the economics of railroading which require a significant traffic base in order to make running rights attractive to a second carrier. It may also reflect the fact the railway companies have

generally been able to come to agreement with one another without the need for intervention by the Commission.

There was no evidence presented during the inquiry of any dissatisfaction with present railway service where an area is served by only one railway. For example, various parties from the Atlantic region who commented on the present rail service being provided to Halifax, a port served only by one railway, generally indicated their satisfaction with the present rail service to that port. Although there was some support for the extension of running rights to Halifax for another railway, the evidence of the degree of improvement, if any, that would be provided in service was inconclusive. It became apparent during the hearing that there is no widespread desire for change in the present provision for running rights. Where a desire for change was expressed, it was often lacking in specifics as to the exact nature of and reason for such change.

There are also certain practical operational and safety considerations to extending the use of tracks to other than established railway companies that were not really addressed during the Inquiry. Although we feel that many of these issues may well be resolvable, given the current state of rail technology, we do not feel that we are in a position, based on the record before us, to address these issues at this time.

It is also important to note that parties that did recommend changes in this area, did so on the basis of the benefits of increasing intra-modal competition. Elsewhere in this report, we have addressed this issue and made recommendations which, in our opinion, will increase the degree of intra-modal competition already present in the Canadian rail system.

Conclusions

In view of all these considerations, we recommend no changes, at this time, in the current legislative provisions relating to running rights.

8. CONCLUSIONS

Major Issues

Within the context of this inquiry we have considered the following three major issues:

(a) *"Should domestic traffic in Canada be given treatment similar to international (transborder) traffic?";*

(b) *"Should rail traffic that is overseas import/export traffic through Canadian ports be given treatment similar to international (transborder) traffic?"; and*

(c) *"Should rail traffic that is overseas import/export traffic through Canadian ports, where terminals or transhipment facilities are served by only a single railway carrier, be provided with competitive rail services, through the extension of running rights to one or more other carriers?"*

With respect to the former two issues we recommend that both Canadian domestic and import/export rail traffic should be given treatment similar to international (transborder) traffic as set out in the Commission report entitled "Inquiry into the Effects in Canada of U.S. Rail Deregulation."

With respect to the latter issue, we find that there is no compelling argument to force directly competitive rail services on traffic that is overseas import/export traffic through Canadian ports, where terminals or transshipment facilities are served by only a single railway carrier. We therefore recommend that no change should be made to the present statutory provisions contained in Section 134 of the Railway Act.

Corollary Questions

Question 1

"1. Should confidential contracting be permitted between a railway and a shipper?"

We recommend the following:

> Canadian shippers should have the ability to contract confidentially for transportation services with railways, but that confidential contracting should not be forced upon unwilling railways or shippers and should not be permitted if such permission results in the

railways' inability to fulfill their common carrier obligations;

(a) *"Should railways be allowed to see each other's contracts?"*

We recommend the following:

Railways should not be permitted to see each others confidential rate contracts as such an ability would defeat, in part, the advantages of having such contracts;

(b) *"Should the contracts be filed with the Commission?"*

We recommend the following:

Confidential contracts should be filed, upon consumation, with the Commission and summaries of same, containing non-confidential information, should be published with the Commission having the authority to specify, by regulation, the information to be contained therein;

(c) *"Should rebates be allowed?"*

We recommend the following:

Rebates should be allowed insofar as they are a term or condition of a confidential contract and filed with the Commission;

(d) *"Should confidential contracting be permitted only to meet U.S. competition and to compete in the U.S. marketplace?"*

We recommend the following:

Confidential contracting should not be restricted simply to meet U.S. competition and to compete in the U.S. market place.

Question 2

"2. Should the Railway Act be amended to encourage increased intra-modal competition?"

We recommend the following:

The essence of Section 279 of the Railway Act should be retained but in a different format with the "costs" portion of section 279 separated from the "rates" portion of that

section and with respect to confidential rate contracts, section 279 should not apply to allow the railways to exchange rate information;

(a) *"Should collective rate making continue to be allowed?"*

We recommend the following:

Collective rate making should continue to be allowed insofar as such rate making is not of the confidential contract variety and collective rate making should continue for joint interline movements; and

(b) *"Should the exemption from competition laws be continued?"*

We recommend the following:

The current exemption of railways from competition laws should be continued as section 279 of the Railway Act provides a regulated conduct exemption for the carriers from the operation of the Combines Investigation Act and the essence of that section should be retained, but such an exemption should not be a defence for cooperative arrangements between carriers under a confidential rate contract.

Question 3

"3. Should railways and shippers continue to be able to participate in agreed charges? If so, should the statutory provisions be amended?"

We recommend the following:

Railways and shippers should have the ability to continue to participate in agreed charges. Section 32(2) of the Transport Act should be repealed. Furthermore, section 32(1) of that Act should be amended so that rail carriers participating in agreed charges become subject to the provisions of the Railway Act.

Question 4

"4. Should the complaint, appeal process with respect to railway pricing activities continue in the present form?"

We recommend the following:

Section 23 of the National Transportation Act should be retained in a modified form, i.e.
- the requirement to establish a prima facie case should be eliminated, and
- the Commission should have the discretion to conduct either a public or file hearing during its investigation, depending upon the complexity and nature of a particular application.

Provision for a new process of commercial rate resolution should be enacted whereby the final position of either the shipper or carrier could be selected by an appointed member of the Commission and made binding on both parties.

Legislation provision should be made for reparations in the event of disputes over rate increases.

(a) *"Should there be an appeal process on confidential contracts if they are permitted?"*

We recommend the following:

No appeal process should be afforded in respect of a confidential rate contract, if such is permitted;

(b) *"Should there be an appeal process available to shippers who consider themselves captive to:*
i) one mode
ii) one carrier"

We recommend the following:

Section 278 of the Railway Act should be repealed.

Question 5

"5. Should the railways continue to be required to perform common carrier obligations under a changed regulatory environment?"

We recommend the following:

Railways should continue to be required to perform their common carrier obligations.

Question 6

"6. Should Commission approval be required for agreements between shippers and railways to limit liability? If not, should the railways be required to file such agreements with the Commission?"

We recommend the following:

> Section 294 of the Railway Act should be amended so that when shippers and railways agree to limit liability, they will not be required to obtain Commission approval but, such agreements will have to be filed with the Commission.

Other Recommendations

7. Should our recommendations be accepted, the impact of implementing same should be continuously monitored by the Commission and a statutory review be required in three (3) years from the date of such implementation.

(signed)

Y. Dubé
Commissioner
Chairman

(signed)

D.H. Chapman
Commissioner

(signed)

Mike Landers
Commissioner

Commission canadienne des transports | Canadian Transport Commission

Appendix A

COMITÉ DES TRANSPORTS PAR CHEMIN DE FER

AVIS D'AUDIENCE PUBLIQUE

RELATIVE aux articles 22 et 48 de la Loi nationale sur les transports; et

RELATIVE à une enquête afin d'étudier et de formuler des recommandations, à savoir si,

i) le trafic ferroviaire soit le trafic intérieur, et

ii) le trafic ferroviaire soit le trafic d'importation/d'exportation outre-mer

devraient jouir du même traitement que et être en conformité générale avec ces recommandations applicables contenues dans le rapport du Comité des transports par chemin de fer intitulé "Étude sur l'incidence au Canada de la Déréglementation ferroviaire aux États-Unis"; et

RELATIVE à une enquête afin de déterminer et recommander les méthodes les plus appropriées en vue de l'exécution de telles recommandations.

Référence n° 50319

AVIS EST DONNÉ que le cadre de l'étude pour cette enquête est le suivant:

A. "le trafic intérieur au Canada doit-il jouir du même traitement que le trafic international (transfrontalier)?"

B. "le trafic ferroviaire qui est du trafic d'importation/exportation outre-mer passant par les ports canadiens doit-il jouir du même traitement que le trafic international (transfrontalier)?".

RAILWAY TRANSPORT COMMITTEE

NOTICE OF PUBLIC HEARING

IN THE MATTER OF Sections 22 and 48 of the National Transportation Act; and

IN THE MATTER OF an inquiry to examine and make recommendations on whether,

(i) rail traffic that is domestic traffic, and

(ii) rail traffic that is overseas import/export traffic

should be accorded treatment similar to and in general conformity with those applicable recommendations contained in the Railway Transport Committee's Report entitled an "Inquiry into the Effects in Canada of U.S. Rail Deregulation"; and

IN THE MATTER OF an inquiry to determine and recommend the most appropriate method(s) to implement such recommendations.

File No. 50319

TAKE NOTICE THAT the Terms of Reference for this inquiry are:

A. "should domestic traffic in Canada be given treatment similar to international (transborder) traffic?"

B. "should rail traffic that is overseas import/export traffic through Canadian ports be given treatment similar to international (transborder) traffic?".

Canada

C. "le trafic ferroviaire qui est du trafic d'importation/exportation outre-mer passant par les ports canadiens, où les terminus et les installations de transbordement sont desservis par un seul transporteur ferroviaire, devrait-il jouir de services ferroviaires compétitifs en accordant des droits de parcours à un ou plusieurs autres transporteurs?".

Les questions suivantes se rapportent aux paragraphes A. et B.

1. Les contrats confidentiels entre les compagnies ferroviaires et les expéditeurs doivent-ils être permis?

a) les compagnies ferroviaires devraient-elles avoir accès aux contrats les unes des autres?

b) les contrats devraient-ils être déposés auprès de la Commission?

c) les rabais devraient-ils être accordés?

d) les contrats confidentiels devraient-ils être permis seulement dans le but de concurrencer avec la demande américaine et dans le marché américain?

2. La Loi sur les chemins de fer devrait-elle être modifiée afin d'accroître davantage la concurrence intramodale?

a) la tarification collective devrait-elle continuer d'être permise?

b) la dispense de la réglementation visant la concurrence devrait-elle continuer?

3. Les compagnies ferroviaires et les expéditeurs doivent-ils être permis de participer à la méthode de tarification fixe? Si oui, les prescriptions statutaires devraient-elles être modifiées?

4. Le traitement des plaintes et le processus d'appel concernant les mesures tarifaires prises par les compagnies ferroviaires devraient-ils continuer dans leur forme actuelle?

C. "should rail traffic that is overseas import/export traffic through Canadian ports, where terminals or transshipment facilities are served by only a single railway carrier, be provided with competitive rail services, through the extension of running rights to one or more other carriers?".

The following questions pertain to issue A. and issue B.

1. Should confidential contracting be permitted between a railway and a shipper?

a) should railways be allowed to see each other's contracts?

b) should the contracts be filed with the Commission ?

c) should rebates be allowed?

d) should confidential contracting be permitted only to meet U.S. competition and to compete in the U.S. marketplace?

2. Should the Railway Act be amended to encourage increased intra-modal competition?

a) should collective rate making continue to be allowed?

b) should the exemption from competition laws be continued?

3. Should railways and shippers continue to be able to participate in Agreed Charges? If so, should the statutory provisions be amended?

4. Should the complaint, appeal process with respect to railway pricing activities continue in the present form?

a) devrait-il y avoir un processus d'appel pour les contrats confidentiels s'ils étaient permis?

b) devrait-il y avoir un processus d'appel disponible aux expéditeurs qui se considèrent captifs:

i) à un mode de transport
ii) à un transporteur

5. Les compagnies ferroviaires devraient-elles continuer d'être exigées d'exécuter leur obligation de droit commun en tant que transporteurs publics sous un milieu réglementaire modifié?

6. L'approbation de la Commission devrait-elle être requise pour les accords convenus entre les expéditeurs et les compagnies ferroviaires afin de limiter leur responsabilité? Si non, les compagnies ferroviaires devraient-elles être demandées de déposer de tels accords auprès de la Commission?

AVIS EST DONNÉ que le Comité des transports par chemin de fer tiendra des audiences publiques afin d'entendre les témoignages et de recevoir des plaidoiries sur ces affaires. Ces audiences comprennent des sessions aux endroits suivants commençant aux heures, dates et endroits spécifiés.

a) should there be an appeal process on confidential contracts if they are permitted?

b) should there be an appeal process available to shippers who consider themselves captive to:

i) one mode
ii) one carrier

5. Should the railways continue to be required to perform common carrier obligations under a changed regulatory environment?

6. Should Commission approval be required for agreements between shippers and railways to limit liability? If not, should the railways be required to file such agreements with the Commission?

TAKE NOTICE THAT the Railway Transport Committee will hold public hearings to hear evidence and submissions on these matters. These hearings will involve sessions in the following locations commencing at times, dates and locations specified.

COMMENÇANT/COMMENCING	ENDROIT/LOCATION	ADRESSE/ADDRESS
Mardi, le 9 avril 1985 au vendredi 12 avril 1985 9h 30 de l'avant-midi Tuesday, April 9, 1985 to Friday, April 12, 1985 9:30 A.M.	Montréal (Québec)	Salle des Saules Centre de conférences Complexe Guy Favreau 200 boul. Dorchester Ouest Niveau 00 / Room des Saules Conference Center Guy Favreau Complex 200 Dorchester Blvd. West Level 00

COMMENÇANT/COMMENCING	ENDROIT/LOCATION	ADRESSE/ADDRESS
Lundi, le 15 avril et mardi, 16 avril 1985 9h 30 de l'avant-midi Monday, April 15 1985 and Tuesday, April 16, 1985 9:30 A.M.	Halifax (Nouvelle-Ecosse/ Nova Scotia)	Suite Mariner 2, 3 et 4 Halifax World Trade and Convention Centre 1800 Argyle/ Mariner Suite 2, 3 and 4 Halifax World Trade and Convention Centre 1800 Argyle
Mercredi, le 17 avril, 1985 2h de l'après-midi; jeudi, le 18 avril et vendredi le 19 avril 1985 9h 30 de l'avant-midi Wednesday, April 17, 1985 2:00 P.M.; Thursday, April 18 and Friday, April 19, 1985 9:30 A.M.	Toronto (Ontario)	Salle de Bal Embassy Hotel Plaza II 90, rue Bloor est/ Embassy Ballroom Plaza Hotel II 90 Bloor Street East
Lundi, le 22 avril et mardi le 23 avril 1985 9h 30 de l'avant-midi Monday, April 22 and Tuesday, April 23, 1985 9:30 A.M.	Winnipeg (Manitoba)	Salles 11 et 12 Centre de convention de Winnipeg 375, avenue York/ Rooms 11 and 12 Winnipeg Convention Centre 375 York Avenue
Mercredi le 24 avril et jeudi le 25 avril 1985 9h 30 de l'avant-midi Wednesday, April 24 and Thursday April 25, 1985 9:30 A.M.	Calgary (Alberta)	Salle Black Gold Sandman Inn 888 - 7e Avenue sud-ouest Black Gold Room Sandman Inn 888 - 7th Avenue S.W.
Lundi, le 29 avril, mardi le 30 avril et mercredi le 1er mai 1985 9h30 de l'avant-midi Monday, April 29, Tuesday, April 30 and Wednesday, May 1st 1985 9:30 A.M.	Vancouver (Colombie-Britannique/ British Columbia)	Salle de Bal Sheraton Plaza 500 Hotel 500-12e Avenue ouest/ Ballroom Sheraton Plaza 500 Hotel 500 West 12th Avenue

COMMENÇANT/COMMENCING	ENDROIT/LOCATION	ADRESSE/ADDRESS
Vendredi, le 3 mai 1985 9h 30 de l'avant-midi Friday, May 3, 1985 9:30 A.M.	Hull (Quebec)	Salle Pontiac Centre de Conférence Phase IV- Place du Portage 140 promenade du Portage/ Pontiac Room Conference Centre Phase IV - Place du Portage 140 Promenade du Portage

Les personnes qui désirent participer à l'audience devront, au plus tard le 29 mars 1985, déposer, auprès du Secrétaire du Comité des transports par chemin de fer, un avis de leur intention de participer.

Un tel avis devra comprendre ce qui suit:

a) le nom et l'adresse du participant ou de son procureur à qui la correspondance peut être envoyée;

b) l'endroit auquel il compte présenter son point de vue; et

c) une déclaration relativement à la langue officielle dans laquelle le participant désire être entendu.

Le Comité distribuera, peu de temps après le 1er avril 1985, à toutes les parties, une liste des personnes intéressées.

Chaque partie intéressée devra fournir lors de l'audience, dix (10) copies de leur plaidoirie, en français ou en anglais, au personnel du CTCF et une (1) copie pour chaque partie intéressée.

Si possible, le Comité des transports par chemin de fer demande aussi qu'une copie de leur plaidoirie soit déposée auprès du Secrétaire du Comité des transports par chemin de fer, le ou avant le 3 avril 1985.

Les parties et les intervenants peuvent soumettre des documents, témoigner ou intervenir devant la Commission soit en anglais, soit en français et ils peuvent s'attendre à suivre les délibérations des audiences dans la langue officielle de leur choix.

Any person wishing to participate in the hearing shall file a Notice of Intention to Participate with the Secretary of the Railway Transport Committee. Such Notice shall be received by the Secretary no later than March 29, 1985.

Such Notice shall contain the following:

a) the name and address of the participant or his solicitor to whom communications may be sent;

b) the location at which the party intends to make a submission; and

c) a statement with respect to the official language in which the participant wishes to be heard.

The Committee will distribute a list of interested persons to all parties shortly after April 1, 1985.

Each interested party shall provide at the hearing, ten (10) copies of their submission, in English or in French, for the RTC and one (1) copy for each interested party.

If possible, the Railway Transport Committee would further request that a copy of the submission be filed with the Secretary of the Railway Transport Committee on or before April 3, 1985.

Any person wishing to appear and be heard in either of the two official languages may give evidence or address the Commission and expect to be able to follow the proceedings of the hearing in the official language of his or her choice.

Les parties handicapées qui ont besoin d'installations ou de services spéciaux et qui entendent présenter des preuves ou prendre la parole à l'audience devront informer la Commission de leurs besoins au moins quinze (15) jours avant le début de l'audience et la Commission fera son possible pour y satisfaire.

AVIS EST DONNÉ que le rapport intitulé "Étude sur l'incidence au Canada de la Déréglementation ferroviaire aux États-Unis" est disponible sur demande auprès du soussigné.

DATÉ ce 15e jour de mars 1985.

Disabled parties who require particular facilities or services intending to give evidence or to address the Commission, should inform the Commission of those requirements at least fifteen (15) days in advance of the date of the hearing and the Commission will try to accommodate them.

TAKE NOTICE THAT the report entitled "Inquiry Into Effects in Canada of U.S. Rail Deregulation" is available upon request from the undersigned.

DATED this 15th day of March 1985.

M. L'Heureux for/
J. O'Hara

Secrétaire
Comité des transports par chemin de fer
Commission canadienne des transports
Ottawa (Ontario)
K1A 0N9
Tél: (819) 997-7046
Télex: 053-4254

Secretary
Railway Transport Committee
Canadian Transport Commission
Ottawa, Ontario
K1A 0N9
Tel: (819) 997-7046
Telex: 053-4254

Appendix B

WITNESSES AND PARTICIPATING ORGANIZATION

Witnesses (in order of appearance)

NAME	REPRESENTING
Rand Matheson	Rand Matheson Distribution Associates
Walter Williams Steeves	New Brunswick Department of Transportation
Susan Catherine Andrews-Caron	New Brunswick Department of Transportation
Craig Dickson	Atlantic Provinces Transportation Commission
John Gratwick	Canadian Marine Transportation Centre, Dalhousie University
John Landry	Halifax Board of Trade
Lionel A. Pereira	Michelin Tires (Canada) Ltd.
Hugh H. McLellan	Saint John Port Development Commission
Robert L. Banks	Director of Investigation and Research, Combines Investigation Act
Lawson A.W. Hunter	Director of Investigation and Research, Combines Investigation Act
Alan Robert Holt	Ontario Hydro
John David Long	Canadian Industrial Transportation League
Joseph Dion	Canadian Industrial Transportation League
John Michael McElhone	Interamerican Transport Systems Inc.
John Wellesley Raymond Hinton	Newman Harbour Terminals and Transportation

NAME	REPRESENTING
Jonathan Bamberger	Canada Malting Co. Limited
Jack Edward McMunn	Canpotex Limited
Andrew Elliott	P.C.S. Sales
William Herbert Sheffield	Stelco
Victor Stechishin	Manitoba Chamber of Commerce
Michael Brock Cox	International Sea-Land Shipping Service Ltd.
Richard Louis Dawson	Cargill Limited
Honourable John S. Plohman	Province of Manitoba
Dennis Schaefer	Province of Manitoba
David Joseph Schmirler	Canadian Pulp and Paper Association
Thomas Joseph Openshaw	Canadian Pulp and Paper Association
John Gibson Pabke	Canadian Pulp and Paper Association
Gordon Seddon	Province of Alberta
Raymond Charles Bassett	Province of Alberta
John Robert Soulsby	Province of Alberta
Emile Dubois	The Coal Association of Canada
David I. Farrell	The Coal Association of Canada
Frederick Norman Agnew	The Coal Association of Canada
John Sutherland	Novacor Chemicals Ltd.
Stephen B. Shepherdson	Novacor Chemicals Ltd.
Kevin Barry Doyle	Sultran Ltd.
Francis John MacNaughton	Canada Ports Corporation
Michael William Swinwood	Canada Ports Corporation
John Barry Douglas Sturgess	Canadian National Railway

NAME	REPRESENTING
Basil Cole	Canadian National Railway
Terry Litchfield	Canadian Chemical Producers Association
Don Sandford	Canadian Chemical Producers Association
Dan Shields	Canadian Chemical Producers Association
Trevor David Heaver	Himself
Gerald Dennis Bennett	Council of Forest Industries of British Columbia
Robert Keith Manifold	Council of Forest Industries of British Columbia
Jim Coutts	Fibreco Export Inc.
Michael Laflamme	Fibreco Export Inc.
Terry Garvey	The Westar Group
James Black	The Westar Group
Raymond Norgren	Interior Lumber Manufacturers' Association
James Archer Powell	Interior Lumber Manufacturers' Association
Bill Legrow	Cariboo Lumber Manufacturers' Association
Laurie Rae	Cariboo Lumber Manufacturers' Association
Van Scoffield	Cariboo Lumber Manufacturers' Association
Rodney Bernard Taylor	Province of Ontario Ministry of Transportation and Communications
Gary H. Blaikie	Halifax-Dartmouth Port Development Commission
Pierre Charron	Gouvernement du Québec, ministère des transports
Norman A. Clark	Motor Vehicle Manufacturers' Association

NAME	REPRESENTING
William Raymond Johnston	Dofasco Inc.
Donald MacDougall	Province of Nova Scotia, Department of Transportation
Mike Joe Buller	Canadian Manufacturers' Association
John Ernest Magee	Canadian Manufacturers' Association
Graeme Clive Hughes	Canadian Manufacturers' Association
Carl M. Snaveley	Canadian Pacific Limited
Robert K. Ritchie	Canadian Pacific Limited
John D. Kelsall	Canadian Pacific Limited

Otherwise Appearing on Behalf of Parties

NAME	REPRESENTING
R. Ayre	Ontario Hydro
Philip Aspler	Newman Harbour Terminals and Transportation
Keith Barton	Potash Corporation of Saskatchewan
Ms. Johnstone	International Sea-Land Shipping Service Ltd.
J.E. Foran	Canadian Pulp and Paper Association
David Wright	Novacor Chemicals Ltd.
T.G. Kane	Canada Ports Corporation
Ronald Huntington	Canada Ports Corporation
F.C. Hume	Canadian National Railway
David Goffin	Canadian Chemical Producers Association
N. McCallum	Province of Ontario, Ministry of Transportation and Communications
W.A. Sutherland	Halifax-Dartmouth Port Development Commission
G. Evans	Province of Nova Scotia, Department of Transportation
J.L. Bowles	Canadian Pacific Limited
David W. Flicker	Canadian Pacific Limited
M. Rothstein	Director of Investigation and Research, Combines Investigation Act

Organizations Providing Written Submissions Only

Acadia Forest Products Ltd.
Alcan Smelters and Chemicals Ltd.
Bell Lumber & Pole Co.
Board of Trade of Metropolitan Toronto
Camco
Canadian Cattlemen's Association
Canadian Farm and Industrial Equipment Institute
Canadian Feed Industry Association
Canadian Fertilizer Institute
Canola Crushers of Western Canada
Confectionery Manuf. Assoc. of Canada
Consumers Glass Co. Ltd.
Continental Can Canada Inc.
Genstar Cement Ltd.
Grocery Products Manufacturers of Canada
Gulf Canada Ltd.
Hiram Walker & Sons Ltd.
Imperial Oil Ltd.
Indusmin Ltd.
International Longshoremen's & Warehousemen's Union
IPSCO Inc.
Les Entreprises Ferroviaires du Canada Inc.
Local Advisory Committee Port of Saint John
Ontario Soybean Producers and Crushers
Midas Canada Inc.
Montreal Shipping
Morflot Freightliners Inc.
Noranda Sales Corporation
Petroleum Traffic Committee
Propane Gas Association of Canada Inc.
Province of Saskatchewan, Department of Highways and Transportation
Saskatchewan Wheat Pool
Shell Canada Ltd.

Simplot Chemical Company Ltd.

Weldwood of Canada Ltd.

Commission canadienne des transports
Canadian Transport Commission

Comité des transports par chemin de fer
Railway Transport Committee

ÉTUDE SUR L'INCIDENCE AU CANADA DE LA DÉRÉGLEMENTATION FERROVIAIRE AUX ÉTATS-UNIS

INCIDENCE SUR LE TRAFIC FERROVIAIRE INTÉRIEUR ET LE TRAFIC D'IMPORTATION ET D'EXPORTATION

effectuée à la demande du Ministre des Transports en vertu de l'article 48 de la Loi nationale sur les transports

Juin 1985

Canada

RAPPORT FINAL:

ÉTUDE VISANT À DÉTERMINER SI LE TRAFIC FERROVIAIRE INTÉRIEUR ET LE TRAFIC D'IMPORTATION/EXPORTATION DOIVENT JOUIR DU MÊME TRAITEMENT QUE LE TRAFIC INTERNATIONAL (TRANSFRONTALIER)

(traduction)

effectuée à la demande du
Ministre des Transports en vertu des articles 22 et 48
de la Loi nationale sur les transports

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION		1
Chapitre 1	CONTRATS CONFIDENTIELS	5
Chapitre 2	CONCURRENCE INTRAMODALE	13
Chapitre 3	MÉTHODE DES TAUX CONVENUS	17
Chapitre 4	LA PROCÉDURE DE PLAINTE ET D'APPEL	21
Chapitre 5	OBLIGATIONS DES TRANSPORTEURS PUBLICS	31
Chapitre 6	LIMITATION DE RESPONSABILITÉ	35
Chapitre 7	DROITS DE CIRCULATION	37
Chapitre 8	CONCLUSIONS	43
Appendice A	AVIS D'AUDIENCE PUBLIQUE	49
Appendice B	TÉMOINS ET ORGANISMES AYANT COMPARU	55

INTRODUCTION

En octobre 1980, le Congrès américain adoptait la Staggers Rail Act of 1980 (la loi Staggers), laquelle modifiait radicalement la réglementation des chemins de fer aux États-Unis. Peu après, les répercussions de la loi Staggers se sont fait sentir sur les chemins de fer canadiens, les expéditeurs et autres parties concernées. Les États-Unis étant le principal partenaire commercial du Canada, puisque près de 25 % des recettes du trafic-marchandises des chemins de fer canadiens proviennent du trafic transfrontalier, le Ministre des Transports et la Commission canadienne des transports ont commencé à recevoir des plaintes des chemins de fer au sujet des conséquences commerciales négatives de la déréglementation des chemins de fer américains sur leur entreprise. À la suite de ces plaintes, le Ministre a demandé à la Commission d'instruire une enquête en vertu de l'article 48 de la Loi nationale sur les transports sur l'incidence au Canada de la déréglementation ferroviaire aux États-Unis.

Après publication d'un rapport réalisé par deux membres du personnel de la Commission chargés, en vertu de l'article 81 de la Loi nationale sur les transports, d'instruire une enquête sur cette affaire et de faire rapport au Comité des transports par chemin de fer, ce dernier a tenu des audiences publiques dans tout le pays en septembre et octobre 1984. Ces audiences ont abouti à la présentation d'un rapport au Ministre des Transports le 20 décembre 1984.

Les auteurs du rapport recommandaient certaines modifications à la législation canadienne sur les transports, afin que les systèmes de réglementation ferroviaire canadien et américain soient à nouveau compatibles pour ce qui est du trafic ferroviaire transfrontalier. Ces recommandations visaient à faire disparaître tous les inconvénients que la loi Staggers entraînait pour les transporteurs et les expéditeurs canadiens qui font du commerce entre les deux pays. Le Comité a toutefois signalé que deux autres questions devaient faire l'objet d'un examen et d'audiences publiques, à savoir:

> "Le trafic intérieur au Canada doit-il jouir du même traitement que le trafic international (transfrontalier)?"; et
>
> "Le trafic ferroviaire qui est du trafic d'importation/exportation outre-mer passant par les ports canadiens doit-il jouir du même traitement que le trafic international (transfrontalier)?"

Le Ministre a approuvé cette recommandation et dans une lettre datée du 11 février 1985, il a demandé à la Commission d'instruire une enquête, en vertu de l'article 48 de la Loi nationale sur les transports, sur ces deux questions et sur la suivante:

> "Le trafic ferroviaire qui est du trafic d'importation/exportation outre-mer passant par les ports canadiens, où les terminus et les installations de

transbordement sont desservis par un seul transporteur ferroviaire, devrait-il jouir de services ferroviaires compétitifs en accordant des droits de parcours à un ou plusieurs autres transporteurs?".

Outre ces trois questions principales, le cadre de l'enquête a porté également sur certaines questions précises mentionnées dans l'Avis d'audience publique daté du 15 mars 1985, qui est reproduit à l'appendice A du présent rapport.

Généralités

Le Comité reconnaît l'importance et la complexité des questions qu'il a été chargé d'étudier aux fins de recommandations. Le réseau ferroviaire canadien revêt une importance toute particulière dans un pays dont la population relativement faible est très éparpillée et où les distances de transport sont relativement longues. En effet, nous tenons à souligner que le système de transport ferroviaire des États-Unis et le milieu dans lequel il fonctionne sont différents des nôtres. Il convient de signaler en premier lieu la population plus importante des États-Unis, leur base industrielle plus vaste et plus variée, son territoire moins étendu et son réseau de services de transport plus important tant du nord vers le sud que de l'est vers l'ouest. En outre, depuis l'adoption de la Loi nationale sur les transports de 1967, mais avant l'entrée en vigueur de la loi Staggers, les chemins de fer canadiens étaient exploités dans un cadre de réglementation moins strict que leurs homologues américains. Pour assurer la viabilité commerciale de son réseau de transport et améliorer la situation économique des expéditeurs et des destinataires, le Canada se devait d'élaborer une politique visant à créer un réseau de transport efficace et bon marché. La viabilité financière précaire de bon nombre de compagnies ferroviaires américaines, vers la fin des années 1970, a déclenché le mouvement de réforme de la réglementation ferroviaire aux États-Unis. Par contre, l'action combinée d'une législation nationale efficace sur les transports ainsi que des sociétés de transport ferroviaire transcontinental modernes, progressistes et efficaces, a favorisé l'apparition d'une industrie ferroviaire plus stable et rentable au Canada.

L'enquête

Compte tenu de ces éléments, nous avons commencé notre enquête à la mi-mars. Au cours de celle-ci, nous avons reçu 77 mémoires et recueilli plus de 3 000 pages de témoignages. Il est évident que le délai prévu pour cette étude était trop court pour la portée de son mandat. Bon nombre de parties à l'enquête nous ont reproché de leur imposer des délais trop courts pour préparer et présenter leurs mémoires sur des questions essentielles à la politique et aux méthodes de transport ferroviaire au Canada. Nous estimons néanmoins que ces délibérations étaient cruciales, tant en ce qui concerne le calendrier que l'objet de l'étude. Nous désirons donc remercier toutes les parties qui y ont pris part. Nous avons reçu des mémoires excellents malgré un calendrier très serré.

Dans l'ensemble, les éléments de preuve reçus à l'enquête présentaient des portées, des approches et des positions différentes. Les

témoins n'étaient guère unanimes à l'égard des questions soulevées. Même s'il était difficile de classer les éléments de preuve par catégories précises, il a quand même été possible de discerner certaines tendances.

À l'exception de certains producteurs primaires importants, les grands expéditeurs industriels ont généralement recommandé d'accroître la concurrence intramodale en approuvant les contrats confidentiels et en interdisant aux compagnies ferroviaires d'établir des tarifs collectifs. Le Directeur des enquêtes et recherches, Consommation et Corporations Canada, a adopté cette position durant toute l'enquête. Les expéditeurs de moindre envergure et ceux qui se considéraient entièrement tributaires du mode ferroviaire ont dit craindre l'établissement de prix discriminatoires qui, selon eux, avantagent les gros expéditeurs. Même si la plupart des gouvernements provinciaux sont favorables à une concurrence intramodale accrue, la modification de la réglementation ferroviaire au Canada ne doit pas se faire à la hâte, selon eux. Enfin, CN a signalé que depuis 1967, il existe au Canada un réseau ferroviaire rentable et organisé et qu'il n'y a aucune raison, sur le plan théorique ou pratique, de le modifier. D'autre part, CP a signalé qu'il était prêt à accepter certaines modifications si diverses conditions préalables étaient respectées, même si, dans l'ensemble, CP approuve le régime actuel de réglementation ferroviaire.

L'objet de cette étude est de formuler des recommandations quant à la nécessité et à la possibilité de modifier la réglementation de notre réseau de transport ferroviaire national conformément au cadre de l'enquête. En formulant ces recommandations, nous cherchons avant tout non seulement à maintenir notre réseau de transport rentable actuel, mais également à l'améliorer, s'il y a lieu, tout en assurant le bien-être des expéditeurs qui utilisent les services ferroviaires. Il ne fait aucun doute que ces recommandations feront naître des tensions parmi certains groupes. Cependant, nous estimons qu'elles visent à atteindre un équilibre entre deux objectifs, soit de conserver les avantages de la Politique nationale des transports actuellement en vigueur et d'y apporter les modifications nécessaires afin d'encourager la croissance et la prospérité d'un réseau de transport canadien rentable et bon marché.

1. CONTRATS CONFIDENTIELS

"Faut-il permettre les contrats confidentiels entre une compagnie ferroviaire et un expéditeur?"

Cadre juridique

Le dépôt et la publication des tarifs constituent l'un des principes fondamentaux de la réglementation des taux de transport des marchandises par chemin de fer au Canada. Aux termes de la Loi sur les chemins de fer, les compagnies ferroviaires qui relèvent de la Commission peuvent "fixer, préparer et émettre des tarifs, taxes et taux" (article 269) et la Loi stipule que tous les tarifs de transport des marchandises doivent être déposés auprès de la Commission. Cette condition, appelée également "transparence des taux", s'applique de la même façon aux tarifs communs (article 284), qui sont "assujettis aux dispositions de la Loi sur les chemins de fer qui s'appliquent au dépôt et à la publication des tarifs locaux de même nature" (article 289). La "transparence des taux" est renforcée par les articles de la Loi sur les chemins de fer en vertu desquels sont interdits les rabais ou remises "grâce à quoi ce transport, au moyen d'un artifice quelconque, s'effectue à taux moindre que celui qui est spécifié dans les tarifs alors en vigueur" (article 380) ainsi que "toute dérogation à ce tarif" (article 381).

En vertu de ce principe, tous les expéditeurs peuvent consulter les tarifs publiés en vue de vérifier les coûts de transport de leurs concurrents par rapport aux leurs. Cette transparence des taux, en outre, est une caractéristique fondamentale des négociations relatives aux taux ferroviaires canadiens entre les expéditeurs, les destinataires et les transporteurs, tant pour le trafic intérieur que pour le trafic international, depuis 1906.

Grâce aux contrats confidentiels, seules les parties aux contrats auraient accès à certains taux et certaines conditions prévues dans ces contrats. Si l'obligation légale de déposer et de publier les tarifs était maintenue, il faudrait modifier les dispositions statutaires en vertu desquelles les rabais et dérogations à ces tarifs sont interdits (articles 380 et 381), afin de permettre à un expéditeur et à un transporteur de négocier les taux réels du transport des marchandises en cause, sans être tenus de publier ce renseignement. La transparence des taux continuerait d'exister pour les parties qui ne veulent pas passer de contrat ou qui ne peuvent pas se mettre d'accord sur les modalités du contrat.

En vertu des contrats confidentiels, les expéditeurs ou les chemins de fer de tierce partie ne pourraient pas vérifier si un transport donné de marchandises s'effectue conformément au tarif publié ou à un contrat dans lequel les parties en cause se sont entendues sur le taux réel du transport.

Étant donné que les contrats de transport confidentiels sont autorisés aux États-Unis depuis le 1er octobre 1980, il est peut-être utile de résumer le cadre juridique dans lequel ce système s'applique. La Interstate Commerce Act renferme toujours un article en vertu duquel le dépôt et la publication des tarifs sont obligatoires (49 U.S.C. 10762) ainsi qu'un

article "interdisant le transport sans tarif" (10761), lequel va de pair avec un article où il est interdit à un transporteur public de faire une distinction entre les expéditeurs en offrant un tarif spécial ou un rabais à l'égard d'un service comparable et offert à la même époque pour le transport de marchandises semblables dans des conditions fondamentalement identiques (10741).

En particulier, l'article interdisant la discrimination ne s'applique pas aux contrats approuvés aux termes de l'article 10713. La translucidité des taux se produit lorsqu'un expéditeur et un transporteur passent un contrat visant à offrir des services précis selon des taux et des conditions déterminés. En vertu de l'Interstate Commerce Act, tous les contrats doivent être déposés auprès de la Interstate Commerce Commission (ICC), en même temps qu'un résumé du contrat comportant des renseignements non confidentiels prescrits par l'ICC (10713).

Aucune procédure d'appel générale n'est prévue pour les expéditeurs qui veulent contester devant l'ICC le contrat passé avec un transporteur. Toutefois, les contrats de service de transport sont soumis à certaines conditions. En vertu de l'Interstate Commerce Act, un transporteur public relevant de l'ICC doit offrir un service de transport en réponse à une demande raisonnable (11101). À cette fin, la loi américaine renforce l'obligation du transporteur public en imposant une limite générale à la proportion de matériel appartenant au transporteur, ou loué par lui, que l'on peut consacrer à des contrats de service (10713(k)), ou en autorisant un expéditeur de tierce partie à déposer une plainte parce qu'un contrat proposé empêche indûment le transporteur qui est partie au contrat de répondre à une demande de service raisonnable.

En outre, à l'égard de certains contrats, un expéditeur peut déposer une plainte pour avoir fait l'objet d'une discrimination injustifiée lorsque le transporteur a refusé de passer un contrat alors que l'expéditeur était désireux, capable et à même de passer un contrat semblable, à peu près à la même époque, au contrat en litige (10713(d)(2)(B)(i)). Enfin, l'expéditeur de tierce partie peut déposer une plainte si le contrat envisagé représente une pratique concurrentielle néfaste (10713(d)(2)(B)(ii)). Même si l'ICC peut décider de son propre chef d'examiner un contrat en fonction des critères ci-dessus – obligation du transporteur public, discrimination injuste ou pratique concurrentielle néfaste – quoi qu'il en soit, la procédure doit être entamée dans les 30 jours suivant le dépôt du contrat.

Si, après avoir examiné un contrat, l'ICC estime que les motifs de la plainte sont justifiés, elle peut refuser d'approuver le contrat. Si un expéditeur réussit à prouver qu'il a fait l'objet d'une discrimination injuste, l'ICC doit remédier au problème en ordonnant au transporteur d'offrir des taux et un service fondamentalement identiques à ceux prévus dans le contrat en cause, compte tenu des conditions propres à l'expéditeur.

Si les expéditeurs peuvent déposer une plainte à l'égard d'un contrat, il ne faut pas oublier non plus que les contrats de transport sont fondamentalement confidentiels. Afin d'établir l'équilibre entre le respect du caractère confidentiel du contrat et la nécessité pour l'expéditeur d'obtenir des renseignements suffisants pour déposer une plainte, l'ICC est

tenue de publier des règles tarifaires spéciales pour ces contrats et de créer un service consultatif des taux contractuels des chemins de fer. Les règles relatives aux taux contractuels de l'ICC, promulguées sous forme de règlement, ont fait l'objet d'un contrôle judiciaire par la Cour d'appel des États-Unis; cette dernière a renvoyé les règles à l'ICC pour qu'elle les modifie de façon à prévoir une plus grande divulgation ou transparence pour les parties susceptibles de déposer une plainte à l'égard d'un contrat.

D'après nos renseignements, l'ICC n'a rendu jusqu'ici qu'une seule décision visant à ordonner à un transporteur de divulguer les modalités précises d'un contrat à un expéditeur, lequel avait besoin de ces renseignements pour établir sa plainte.

Enfin, en ce qui concerne la déréglementation des tarifs, l'ICC est autorisée par la Interstate Commerce Act à exempter de la réglementation tarifaire une personne, un groupe de personnes, une transaction ou un service, si elle estime que ce n'est pas nécessaire pour mettre en application la politique de transport ou pour protéger l'expéditeur contre les abus des forces du marché (10505(a)). En outre, les pouvoirs de l'ICC ont été étendus en vertu de la loi Staggers de façon à exempter de la réglementation les services de transport offerts par un transporteur ferroviaire dans le cadre d'un mouvement intermodal continu (10505(f)).

D'après nos renseignements, le transport des fruits et légumes et certaines parties du trafic acheminé par wagon couvert ainsi que par remorques et conteneurs sur wagon plat sont actuellement exemptés de la réglementation des taux.

Considérations

La méthode des contrats confidentiels est de plus en plus utilisée pour acheter des services ferroviaires sur le marché du transport aux États-Unis. Après un démarrage assez lent à la suite de l'adoption de la loi Staggers, sauf erreur, 21 619 contrats confidentiels étaient en vigueur au 1er mars 1985. Il n'est donc pas surprenant, étant donné l'importance des échanges canado-américains et du trafic-marchandises international (transfrontalier) où les chemins de fer canadiens échangent du trafic avec leurs homologues américains, que l'incidence des contrats confidentiels américains se fasse sentir jusqu'au Canada.

Les constatations de la précédente "Étude sur l'incidence au Canada de la déréglementation ferroviaire aux États-Unis", effectuée par la CCT, sont pertinentes, même si elles portent sur le transport ferroviaire international transfrontalier. Voici une partie des conclusions auxquelles en est arrivé le jury chargé de l'enquête précédente:

> "Lors de l'audience, nous avons entendu de nombreux témoignages de la part des chemins de fer canadiens au sujet des effets nuisibles de la loi Staggers qu'ils ont subis."
>
> "Les chemins de fer canadiens veulent avoir la possibilité d'offrir des contrats confidentiels

> semblables à leurs homologues américains, position qu'ont appuyée la plupart des expéditeurs et des groupes d'expéditeurs qui ont comparu devant nous."
>
> "En regard des circonstances où leurs concurrents américains ont la possibilité de passer des contrats confidentiels, la demande des chemins de fer semble raisonnable."
>
> "Par conséquent, nous jugeons que, dans la mesure où la conjoncture américaine le dicte, il y a lieu de permettre les contrats confidentiels sur la portion canadienne du trafic ferroviaire entre le Canada et les États-Unis."

Au cours des délibérations, les chemins de fer canadiens ont déclaré à plusieurs reprises qu'ils voulaient être sur "le même pied" que leurs homologues américains pour ce qui est du trafic transfrontalier.

La Commission d'enquête a reçu des mémoires, certains favorables et d'autres opposés à la mise en vigueur des contrats confidentiels pour le trafic-marchandises intérieur et pour le trafic d'importation et d'exportation dans les ports canadiens. Dans l'ensemble, ces mémoires peuvent être divisés en deux groupes: a) les mémoires en faveur de la divulgation des taux au public ou "transparence des taux", et b) les mémoires en faveur des contrats confidentiels ou "translucidité des taux".

Un producteur canadien peut être en concurrence avec un homologue américain pour l'approvisionnement d'un produit à un client canadien, sur un marché donné au Canada. Le producteur américain jouit de tarifs confidentiels sur le tronçon américain du transport ferroviaire de son produit vers le Canada. Le producteur canadien ne pourra pas connaître le prix de transport de ses concurrents. Grâce à la transparence des taux existant au Canada, son homologue américain connaîtra exactement le coût de transport du producteur canadien pour accéder au marché. Selon les auteurs des mémoires, ce système offre un avantage commercial injuste au producteur américain sur le marché canadien.

Dans plusieurs mémoires, il était question des problèmes d'injustice. Il s'agit d'expéditeurs qui se plaignent que les chemins de fer hésitent à accorder des remises de taux aux expéditeurs individuels selon la conjoncture du marché, parce que les compagnies ferroviaires craignent que d'autres expéditeurs exigent le même traitement si ces remises sont connues du public. Grâce aux contrats confidentiels, les chemins de fer pourraient accorder ces remises spéciales à l'insu des expéditeurs concurrents, ce qui leur éviterait de modifier leur tarification générale.

Certains expéditeurs considèrent également les contrats confidentiels comme moyen de protéger leurs innovations sans les divulguer à leurs concurrents. De même, en passant des contrats confidentiels pour les taux de transport ferroviaire, ils pourraient dissimuler à leurs concurrents leurs stratégies de commercialisation, dont le transport est un élément clé. Grâce aux contrats confidentiels, les taux pourraient également être mieux adaptés au service, ce qui permettrait aux compagnies ferroviaires, ayant

accès à des taux de transport plus bas, de refléter leur rendement opérationnel et les économies découlant des investissements des expéditeurs, par exemple, dans les installations de chargement ou de déchargement.

Discussion

Les compagnies ferroviaires elles-mêmes ont exprimé leurs inquiétudes à l'égard de la déréglementation prochaine de l'industrie du camionnage extra-provincial. Dans le mémoire présenté par CP, on trouve notamment la déclaration suivante:

> "Nous serons confrontés à un autre cas de concurrence injuste si l'industrie du camionnage extra-provincial est déréglementée à compter du 1er janvier 1986, comme prévu dans la déclaration de principe du Ministre des Transports. Les sociétés de camionnage pourront alors profiter de la transparence des taux des chemins de fer sans être tenues de publier les leurs. Cette initiative risque de mettre les chemins de fer canadiens dans la même situation que pour le trafic transfrontalier et d'entraîner des conséquences semblables à celles qui ont été expliquées à la Commission."

Selon les témoignages reçus, il n'est pas obligatoire de déposer les taux de transport extra-provincial par camion au Manitoba, en Saskatchewan, en Alberta ou en Colombie-Britannique.

Les mémoires s'opposant aux contrats confidentiels pour les trafics ferroviaires provenaient d'expéditeurs situés dans des régions relativement reculées, où la concurrence intermodale est restreinte ou où il n'existe aucun autre moyen de transport rentable que les chemins de fer. Ces expéditeurs se considèrent tributaires des chemins de fer et particulièrement vulnérables. Si les compagnies ferroviaires subissent des pertes dans un autre secteur, ces expéditeurs craignent qu'elles ne cherchent à compenser leurs pertes à leur détriment, ce qui explique leur inquiétude au sujet des contrats confidentiels. Il ressort des témoignages de plusieurs groupes d'expéditeurs de matières premières qu'ils souhaitent le maintien des conditions actuelles, ce qui leur donne le moyen de comparer les taux qui leur sont imposés par rapport aux autres expéditeurs de matières premières. Certains estiment que les contrats confidentiels relatifs aux taux ferroviaires les mettront en position de faiblesse pour négocier.

Conclusions

Compte tenu de ce qui précède et pour les mêmes raisons que le Comité des transports par chemin de fer était convaincu que les chemins de fer et les expéditeurs canadiens devaient être mis sur un pied d'égalité avec leurs homologues américains pour ce qui est du trafic international (transfrontalier), nous estimons que les expéditeurs canadiens ne doivent pas être désavantagés par rapport à leurs homologues américains qui leur livrent concurrence sur le marché canadien à cause de la divulgation au public des taux des chemins de fer canadiens. Par conséquent, nous sommes d'avis que les expéditeurs canadiens devraient avoir le droit de passer des contrats

confidentiels avec des compagnies ferroviaires pour des services de transport en concurrence avec des expéditeurs américains sur les marchés canadiens.

En outre, à notre avis, les contrats confidentiels permettront aux expéditeurs de considérer leurs coûts de transport au même titre que les autres coûts pour déterminer leurs prix concurrentiels sur les marchés et leur position concurrentielle. De cette façon, les chemins de fer et les expéditeurs pourront profiter des conditions précises du marché, ce qu'ils ne peuvent pas faire à l'heure actuelle, de crainte de nuire à leurs structures tarifaires actuelles. Il sera peut-être possible de mieux adapter les taux au service, ce qui avantagera à la fois les compagnies ferroviaires et les expéditeurs. À notre avis, grâce aux contrats confidentiels, les compagnies ferroviaires seront également sur un pied d'égalité avec les sociétés de camionnage qui leur font concurrence, compte tenu de l'éventuelle déréglementation de l'industrie du camionnage extra-provincial. Enfin, en ce qui concerne les expéditeurs captifs et éloignés qui, en général, s'opposent aux contrats confidentiels, nous proposerons plus loin dans ce rapport une méthode de règlement des différends concernant les taux commerciaux, ce qui répondra, du moins nous l'espérons, à bon nombre de leurs préoccupations.

Nous estimons toutefois que les contrats confidentiels doivent être permis à la fois pour le trafic ferroviaire considéré comme du trafic intérieur au Canada et pour le trafic ferroviaire considéré comme du trafic d'importation/exportation dans les ports canadiens, sous réserve des conditions suivantes:

a) Les contrats confidentiels devraient être facultatifs et passés uniquement d'un commun accord entre deux parties.

b) Les contrats confidentiels ne devraient en aucun cas être imposés contre leur gré à une compagnie ferroviaire ou un expéditeur et il est donc inutile de les rendre obligatoires.

c) On ne devrait pas permettre de contrat confidentiel susceptible d'empêcher un transporteur d'honorer ses obligations de transporteur public, surtout en ce qui concerne l'approvisionnement en locomotives et en matériel roulant nécessaires.

Comme le Comité est très sensible aux préoccupations des groupes d'expéditeurs de l'Atlantique au sujet des conséquences néfastes que le système des contrats confidentiels risque d'avoir sur les subventions versées aux termes de la Loi sur les taux de transport de marchandises dans les provinces Maritimes ou de la Loi sur les subventions au transport des marchandises dans la Région atlantique, il faudra peut-être apporter des changements administratifs au système d'établissement des subventions pour éviter que celles-ci ne soient touchées par les modifications découlant des contrats confidentiels ou des rabais. En régime de contrats confidentiels, la divulgation du montant réel de la subvention et de sa méthode de calcul sera restreinte.

En ce qui concerne les rabais, ils devraient être accordés s'ils sont prévus dans une condition d'un contrat confidentiel et déposés auprès de la Commission. Ainsi, cette dernière pourra vérifier, sur réception d'une plainte, si le taux de transport est inférieur au taux compensatoire prescrit à l'article 276 de la Loi sur les chemins de fer en raison du rabais accordé. Puisque les parties à un contrat sont liées par les termes du contrat déposé, il faudrait modifier en conséquence les articles 380 et 381 de la Loi sur les chemins de fer. Grâce à cette modification, les parties pourraient négocier un rabais, mais sans déroger aux termes du contrat (autrement dit, les conditions du rabais devront être stipulées par écrit et déposées conformément aux règles relatives aux contrats confidentiels). Il faudra également déposer, par conséquent, toutes les modifications au contrat.

Voici nos conclusions à l'égard des questions qui découlent des contrats confidentiels:

a) Les compagnies ferroviaires ne devraient pas avoir accès aux contrats confidentiels des autres compagnies, puisqu'au cas contraire, les contrats confidentiels ne présenteraient plus autant d'avantages.

b) Les contrats confidentiels devraient être déposés auprès de la Commission, lorsqu'ils entrent en vigueur.

c) Les résumés des contrats confidentiels comportant des renseignements non confidentiels devraient être publiés, la Commission ayant le pouvoir de stipuler, par voie de règlement, les renseignements qui doivent s'y trouver.

d) Les rabais devraient être accordés s'ils sont prévus dans une condition d'un contrat confidentiel et déposés auprès de la Commission.

e) Les contrats confidentiels ne devraient pas être permis dans le seul but de soutenir la concurrence américaine.

2. CONCURRENCE INTRAMODALE

"Faut-il modifier la Loi sur les chemins de fer en vue d'accroître la concurrence intramodale?"

Cadre juridique

Les mémoires concernant la concurrence intramodale (essentiellement entre CP et CN) ont porté sur trois questions principales: a) la possibilité pour les compagnies ferroviaires d'établir des prix collectifs, conformément à l'article 279 de la Loi sur les chemins de fer; b) la question de savoir s'il faut continuer à exempter les chemins de fer de l'application des lois sur la concurrence; et c) l'éventuelle extension des droits de circulation en vue d'offrir un service ferroviaire concurrentiel dans les endroits actuellement desservis par une seule compagnie ferroviaire. En outre, plusieurs parties ont abordé la question des manoeuvres interservices qui, selon nous, doit faire l'objet d'un débat distinct et qui sort donc du cadre de cette étude.

Il nous a paru opportun de traiter des droits de circulation au chapitre traitant du trafic dans les ports canadiens. Nous donnons donc nos opinions à ce sujet au chapitre 7 de la présente étude. En vertu de l'article 279 de la Loi sur les chemins de fer, les compagnies ferroviaires relevant de la compétence du Parlement peuvent s'entendre sur ce qu'il convient d'appeler la "tarification collective":

> "Les compagnies de chemin de fer doivent se communiquer les renseignements relatifs aux frais dont la communication peut être exigée en vertu de la présente loi; elles peuvent convenir d'instituer et percevoir des taux communs en vertu et en conformité des règlements ou des ordonnances de la Commission."

Cet article renferme une disposition obligatoire en vertu de laquelle les chemins de fer doivent se communiquer les renseignements relatifs aux frais et une autre facultative, en vertu de laquelle les compagnies de chemin de fer assujetties à la Loi sur les chemins de fer peuvent convenir d'instituer et percevoir des taux communs. Cette dernière possibilité est assujettie au pouvoir de réglementation de la Commission.

Quant à la question de savoir s'il faut continuer à exempter les compagnies ferroviaires des lois sur la concurrence, on part du principe que lorsqu'elles décideront de fixer des taux collectifs conformément à l'article 279, les compagnies ferroviaires ne feront pas l'objet de poursuites aux termes de l'article 32 de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, en vertu du principe juridique appelé dispense réglementaire. En gros, l'article 32 de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions stipule que toute personne qui "complote, se coalise, se concerte ou s'entend" avec une autre "pour empêcher ou diminuer indûment la concurrence dans le (...) transport pour autrement restreindre ou entraver indûment la concurrence", est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement de cinq ans et (ou) d'une amende d'un million de dollars.

Considérations

Les compagnies ferroviaires appliquaient le système des "taux communs" ou des prix collectifs bien avant la révision de la Loi nationale sur les transports en 1967. Auparavant, la législation canadienne ne prévoyait aucune disposition précise à cet effet. Les conditions de tarification collective sont énoncées à l'article 279 de la Loi sur les chemins de fer. Même si les compagnies de chemin de fer peuvent instituer des taux communs "en conformité des règlements ou des ordonnances de la Commission", celle-ci n'a jusqu'ici publié aucune ordonnance ni aucun règlement en vertu de cet article.

Même si le rapport McPherson n'en fait pas directement état, il semble que l'inclusion de l'article 279 dans la Loi sur les chemins de fer n'allait pas à l'encontre des conclusions de la Commission royale d'enquête sur les transports (1961). Cette Commission s'est concentrée sur les modifications à apporter à la Politique nationale des transports en vue d'empêcher les compagnies ferroviaires de perdre une partie du marché en raison de la concurrence exercée par le camionnage. Comme le domaine des transports était en pleine évolution au Canada, la Commission McPherson a estimé qu'il ne fallait pas dissuader les compagnies ferroviaires de fixer des taux communs (vol. 2, p. 67 du texte original). Même si l'on a invoqué certaines raisons pour justifier l'inclusion de l'article 279 dans la Loi sur les chemins de fer, et notamment la dispense de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, il est évident que la Loi nationale sur les transports porte principalement sur la concurrence intermodale et non intramodale. En outre, il y est question avant tout de l'acheminement de marchandises à l'égard duquel un transporteur offre des coûts et un service avantageux par rapport aux autres modes de transport. Malgré l'importance accordée à la concurrence intermodale, les compagnies ferroviaires ont obtenu un rendement élevé grâce aux nombreuses innovations mises en oeuvre depuis 1967. Il semble également que la concurrence intramodale ait reposé principalement sur les différences dans la qualité du service, l'approvisionnement en équipement et le genre de matériel. En outre, les compagnies ferroviaires ont confirmé que plus de 50 % de leur trafic n'est plus assujetti à des tarifs collectifs.

Les témoignages reçus au sujet de la méthode de tarification collective divergeaient considérablement. La plupart du temps, les préoccupations individuelles déterminent et pondèrent les prises de position. Eu égard aux taux de transfert communs, les parties se sont entendus à dire que les compagnies ferroviaires doivent continuer à être autorisées à fixer des taux collectifs pour les expéditions de transfert.

Les transporteurs, CN et CP, ont demandé instamment que le système de tarification collective soit maintenu sous sa forme actuelle. CN craint une baisse des recettes ferroviaires. En outre, CP a signalé que si l'on supprime les taux collectifs, les compagnies ferroviaires ne pourront plus offrir des taux équitables aux expéditeurs au sein d'une même industrie.

En outre, CP a invoqué la situation de CN, société d'État, comme un obstacle au changement. Selon CP, il ne peut y avoir de juste concurrence si son principal concurrent ferroviaire, CN, jouit d'un plus grand appui du gouvernement. Cet argument n'est pas entièrement valable puisque CN est

souvent appelée à offrir un service qui n'est pas exigé de CP, comme pour les chemins de fer de Terre-Neuve.

Les expéditeurs n'ont pas pu se mettre d'accord quant à la nécessité de modifier l'article 279 de la Loi sur les chemins de fer ni quant à la façon de procéder. Certains expéditeurs, surtout les plus importants, s'opposent carrément à cet article. D'autres reprochent aux compagnies ferroviaires un manque de souplesse dans leur façon d'établir les taux. Certains expéditeurs souhaitent le maintien de l'article 279 pour éviter un bouleversement ou l'instabilité des services au Canada. En outre, certains d'entre eux craignent qu'on ne remette en question les tarifs groupés pour les expéditeurs captifs si l'on interdit aux chemins de fer de fixer des taux communs.

Le Directeur des enquêtes et recherches a recommandé de supprimer l'article 279 de la Loi sur les chemins de fer pour ce qui est des taux communs. Il s'est dit mécontent du système actuel et a signalé qu'on stimulerait l'innovation et la productivité en favorisant la concurrence intramodale en matière de prix, grâce à la suppression de l'article 279. M. T.D. Heaver, toutefois, a estimé qu'il faut maintenir l'autorisation d'établir des taux communs puisque les possibilités d'accroître la concurrence intramodale au Canada sont limitées. En outre, selon lui, l'accroissement de la concurrence intramodale ne fera qu'aboutir à un transfert de recettes du transporteur vers l'expéditeur, ce qui ne pourra pas être compensé par une augmentation du rendement du transporteur.

Discussion

Après avoir attentivement examiné les éléments de preuve, nous estimons qu'il faut continuer à permettre aux compagnies ferroviaires de fixer des taux communs. Nous recommandons toutefois de séparer la partie de l'article 279 concernant les "coûts" de celle concernant les "taux". Les compagnies ferroviaires sont tenues, pour diverses raisons, de partager les renseignements relatifs aux coûts, mais cette exigence doit être séparée de la possibilité "facultative" de s'entendre sur les taux.

Compte tenu des opinions diverses exprimées au sujet des taux collectifs, nous estimons qu'il est préférable de ne rien changer pour le moment. Cependant, nous reconnaissons qu'un nombre croissant de personnes désirent un changement et sont mécontentes de l'article 279.

À cet égard, si notre recommandation concernant les contrats confidentiels est acceptée, les compagnies ferroviaires ne devraient pas être autorisées à établir des taux collectifs à l'égard du trafic acheminé en vertu de ces contrats. En outre, comme nous l'avons dit plus haut, une importante partie du trafic ferroviaire n'est pas assujettie aux taux communs. Dans les conditions actuelles et puisque le trafic acheminé en vertu de taux prévus dans des contrats confidentiels risque d'augmenter, on peut, selon toute vraisemblance, maintenir l'article 279 pour calmer certaines inquiétudes de l'industrie concernant le maintien de barèmes et de groupements tarifaires précis. En outre, nous recommandons que cette question fasse l'objet d'une étude approfondie dans trois ans, en vue de déterminer l'incidence des contrats confidentiels sur la tarification

collective, dans le seul but de garantir la rentabilité de notre réseau de transport commercial.

Conclusions

Compte tenu de ce qui précède, voici nos conclusions:

a) Il faudrait continuer à autoriser la tarification collective – conclusion qui est conforme à la recommandation relative au trafic transfrontalier formulée à la page 40 du rapport du 20 décembre 1984.

b) Il faudrait continuer à exempter les compagnies ferroviaires des lois sur la concurrence puisqu'en vertu de la dispense prévue à l'article 279 de la Loi sur les chemins de fer, les transporteurs sont exemptés de l'application de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et cet article doit, pour l'essentiel, demeurer en vigueur, mais cette exemption ne doit pas justifier les arrangements collectifs entre les transporteurs en vertu d'un contrat confidentiel.

3. MÉTHODE DES TAUX CONVENUS

"Faut-il continuer à permettre aux compagnies ferroviaires et aux expéditeurs de participer à la méthode des taux convenus? Dans ce cas, faut-il modifier les dispositions réglementaires?"

Cadre juridique

Les dispositions réglementaires visant les taux convenus se trouvent dans la Partie IV de la Loi sur les transports. L'entrée en vigueur de cette loi a été proclamée en novembre 1938 et les articles touchant les taux convenus ont été modifiés en 1955 sur les recommandations de la Commission royale d'enquête sur les taux convenus présidée par M. W.F.A. Turgeon.

Avant tout, les taux convenus constituent une méthode d'établissement de prix selon laquelle le transporteur, moyennant la garantie d'acheminer une certaine partie des marchandises d'un expéditeur au cours d'une période donnée, négocie un tarif fixe inférieur au taux du tarif publié correspondant. La Loi sur les transports s'applique au transport de marchandises par eau ou par chemin de fer, mais non aux transporteurs routiers. Les taux convenus ont permis par le passé et permettent encore de fournir à une compagnie ferroviaire un moyen de soutenir et de favoriser la concurrence intermodale, et ils donnent aux chemins de fer le moyen de soutenir la concurrence du camionnage en matière de prix. Cependant, il est devenu beaucoup moins intéressant de recourir aux taux convenus après l'entrée en vigueur de la Loi nationale sur les transports en 1967, laquelle donnait aux compagnies ferroviaires plus de latitude pour établir les taux et donc pour soutenir la concurrence intermodale.

La méthode des taux convenus est décrite dans les paragraphes (1) à (12) de l'article 32 de la Loi sur les transports. En vertu de cet article, les taux convenus équivalent à un contrat de transport mais, toutefois, le taux réel est transparent et la possibilité de passer librement des contrats est supprimée dans la mesure où:

a) le "contrat" dépend de l'approbation du ou des transporteurs ferroviaires concurrents;

b) les transporteurs par eau ont le droit d'être partie à l'accord;

c) d'autres expéditeurs ont le droit de participer à l'accord avec le consentement du transporteur, avec ou sans le consentement de l'expéditeur qui a amorcé la négociation; et

d) certains autres expéditeurs ont le droit de contester l'accord en invoquant une discrimination injuste.

Considérations

La plupart des parties présentes à l'audience ont abordé la question des taux convenus. Aux yeux de certains, les taux convenus n'auront plus lieu d'être si les contrats confidentiels sont permis. Selon certains témoins, il faudra maintenir les dispositions relatives aux taux convenus pour les petits expéditeurs qui pourraient ne pas être en mesure de passer de contrats confidentiels.

Il a également été question à maintes reprises du paragraphe 32(2) de la Loi sur les transports. Pour la plupart des parties, il est inacceptable d'obliger des transporteurs concurrents à s'entendre pour établir un taux convenu. En effet, le libellé du paragraphe 32(2) va beaucoup plus loin que celui de l'article 279 de la Loi sur les chemins de fer, selon lequel "les compagnies de chemin de fer (...) peuvent convenir d'instituer et percevoir des taux communs (...)". Cela s'explique peut-être par la conjoncture économique prévalant à l'époque où la Loi sur les transports a été adoptée et par les principes sous-jacents de la Loi sur le National-Canadien et le Pacifique-Canadien, aux termes de laquelle les deux principales compagnies ferroviaires devaient collaborer à la prestation des services ferroviaires. À notre avis, ce libellé ne reflète pas exactement la situation actuelle de CN et de CP. Selon nous, il n'est plus nécessaire de les obliger à s'entendre sur des taux convenus et les transporteurs devraient pouvoir se livrer concurrence sur le plan des taux contractuels s'ils le désirent.

En outre, le paragraphe 32(1) de la Loi sur les transports semble limiter l'application de la Loi sur les chemins de fer aux taux convenus par la phrase suivante: "Nonobstant toute disposition de la Loi sur les chemins de fer (...)". En vertu de cette clause, les articles 276, 277 et 278 de la Loi sur les chemins de fer ne s'appliquent pas, semble-t-il, aux taux convenus. Même si nous examinons ces articles plus loin, nous estimons que les articles de la Loi sur les chemins de fer portant sur les taux minimums et maximums devraient également s'appliquer aux taux convenus.

Discussion

Par conséquent, nous recommandons que la méthode des taux convenus soit autorisée sous réserve des dispositions susmentionnées de la Loi sur les chemins de fer. À cette fin, il faudra abroger la clause dérogatoire des paragraphes 32(1) et 32(2) de la Loi sur les transports. En même temps, la méthode de taux convenus sera assujettie à l'article 279 de la Loi sur les chemins de fer, ce qui rendra facultative la participation à la méthode des taux convenus.

Nous tenons à souligner que la méthode des taux convenus est moins utilisée pour établir le prix des services ferroviaires depuis l'adoption de la Loi nationale sur les transports en 1967. Au départ, cette méthode a perdu de l'intérêt en raison des dispositions moins strictes de la Loi sur les chemins de fer, modifiée en 1967, en vertu de laquelle une compagnie ferroviaire pouvait publier un taux s'appliquant au mouvement de plus d'un chargement complet. La méthode des taux convenus est donc devenue moins intéressante puisqu'elle prévoit la publication des tarifs en fonction d'un

chargement unique, avec un pourcentage garanti d'expédition. Aux termes de la Loi sur les chemins de fer, les taux multiples relatifs aux chargements complets et aux trains complets, où les expéditeurs désignés et le volume de marchandises garanti sont stipulés, sont autorisés. La méthode des taux convenus a été moins utilisée en raison d'autres facteurs, notamment le gel des tarifs-marchandises, la loi anti-inflation des années 1970 et l'inflation galopante qui a marqué le début de cette décennie. Tous ces facteurs ont rendu la méthode des taux convenus moins intéressante, tout d'abord pour les expéditeurs puis pour les chemins de fer.

Le tableau ci-dessous décrit la baisse importante enregistrée dans l'utilisation des taux convenus de 1967 à aujourd'hui.

PARTICIPATION DES EXPÉDITEURS À LA MÉTHODE DES TAUX CONVENUS

Année	Total des taux convenus en vigueur	Nombre d'expéditeurs participants
1967	1 597	2 947
1968	1 459	3 113
1969	1 352	2 958
1970	1 175	2 333
1971	1 099	2 171
1972	1 031	2 104
1973	963	2 125
1974	899	2 092
1975	503	1 772
1976	295	1 479
1977	275	1 509
1978	267	1 543
1979	247	1 514
1980	288	1 502
1981	277	1 539
1982	193	1 520
1983	176	1 480
1984	184	1 479

Source: Direction de l'exploitation et des tarifs de la Commission canadienne des transports.

Conclusions

Compte tenu de ce qui précède, voici nos conclusions:

a) Les compagnies ferroviaires et les expéditeurs devraient avoir le droit de participer à la méthode des taux convenus.

b) L'article 32 de la Loi sur les transports, eu égard aux chemins de fer, devrait être assujetti aux dispositions de la Loi sur les chemins de fer.

c) Le paragraphe 32(2) de la Loi sur les transports devrait être abrogé.

d) La clause dérogatoire du paragraphe 32(1) de la Loi sur les transports devrait être abrogée.

4. LA PROCÉDURE DE PLAINTE ET D'APPEL

"Faut-il maintenir sous sa forme actuelle la procédure de plainte et d'appel relative aux activités de tarification des compagnies ferroviaires?"

Cadre juridique

La procédure de plainte et d'appel actuellement en vigueur découle des dispositions des articles 276 à 278 de la Loi sur les chemins de fer et de l'article 23 de la Loi nationale sur les transports. Nous examinons tour à tour ces diverses dispositions dans les pages suivantes.

a) **Réglementation des taux minimums**

Le taux de transport minimum pour toutes les marchandises, sauf indication contraire, est défini à l'article 276 de la Loi sur les chemins de fer, que voici:

> "276.(1) Sauf dispositions différentes de la présente loi, tous les taux de transport de marchandises doivent être compensatoires; et la Commission peut sommer la compagnie qui émet un tarif-marchandises de lui communiquer, lors du dépôt du tarif ou à toute autre époque, tous renseignements exigés par la Commission pour établir que les taux figurant dans ce tarif sont compensatoires.
>
> (2) Un taux de transport des marchandises est réputé compensatoire quand il dépasse le coût variable du mouvement du trafic en cause tel que l'a déterminé la Commission."

L'article stipule ensuite que lorsqu'elle détermine le coût variable de tout mouvement de trafic, aux fins du présent article et de l'article 277, la Commission doit tenir compte des règlements qui s'appliquent à la détermination des coûts variables. En outre, pour calculer les frais d'immobilisations, il faut dans tous les cas utiliser les frais d'immobilisations approuvés par la Commission pour Canadien Pacifique.

En vertu de l'article 277, la Commission peut rejeter tout taux qu'elle estime n'être pas compensatoire. La Commission doit mener une enquête au sujet d'un taux contesté, comme le prévoit le paragraphe 277(2), que voici:

> "Lorsque la Commission reçoit, par plainte ou autrement, des renseignements contenant une preuve prima facie qu'un taux de transport de marchandises indiqué dans un tarif déposé à la Commission n'est pas compensatoire, elle doit mener une enquête pour déterminer si ce taux est compensatoire et, dans tout autre cas, la Commission peut, de son propre chef, mener une telle enquête."

b) Réglementation des taux maximums

Selon le principe général de l'article 278 de la Loi sur les chemins de fer, si on constate qu'un expéditeur de marchandises est captif — c'est-à-dire qu'il n'existe pas pour lui d'autres services efficaces et concurrentiels de transport en commun — ou s'il n'est pas satisfait du taux de transport qu'il doit payer pour ses marchandises, après avoir négocié avec la compagnie ferroviaire pour faire modifier ce taux, il peut demander à la Commission de déterminer quelles seraient les limites entre lesquelles se situerait probablement un nouveau taux s'il était fixé par la Commission conformément à cet article. S'il le désire, après avoir été informé par la Commission des limites probables entre lesquelles ce taux se situerait, l'expéditeur peut demander à la Commission de fixer un taux dont l'utilisation par l'expéditeur captif doit être conforme aux différents termes et conditions de l'article 278 mais, en général, un taux fixé sera égal au coût variable du transport des marchandises plus un montant égal à 150 % de ce coût.

Pour déterminer le "coût variable du transport des marchandises", la Commission doit tenir compte de quatre facteurs, à savoir les règlements pertinents, les frais d'immobilisations approuvés pour CP, le coût du transport en fonction d'un chargement de 30 000 livres et le parcours le moins coûteux.

Une fois le tarif fixé par la Commission, l'expéditeur a 30 jours, à partir du moment où la Commission l'informe de ce taux, pour conclure par écrit avec une compagnie de chemin de fer un engagement relatif à l'expédition des marchandises en cause conformément au taux fixé (paragraphe 278(4)). Un expéditeur qui conclut un tel engagement est tenu d'expédier toutes les marchandises en cause par chemin de fer pendant un an et aussi longtemps par la suite que le taux établi demeure en vigueur (paragraphe 278(5)). Cependant, après un an, la Commission peut modifier le taux si elle est convaincue que le coût variable a changé; en outre, l'expéditeur peut aviser la Commission et la compagnie ferroviaire en cause qu'il ne veut plus être lié par l'accord, et la Commission, si elle est convaincue que l'expéditeur dispose d'un autre service efficace et concurrentiel de transport en commun, peut, à la demande d'une compagnie de chemin de fer, annuler le prix fixé (paragraphe 278(8)).

Si l'expéditeur n'achemine pas toutes les marchandises en question par chemin de fer ou s'il omet de communiquer à la Commission les renseignements nécessaires pour prouver que les marchandises ont bien été expédiées par chemin de fer, la Commission peut annuler le taux fixé (paragraphe 278(6)). Lorsqu'un taux est annulé, une compagnie de chemin de fer peut recouvrer de l'expéditeur, pour toutes les marchandises expédiées au taux fixé, la différence entre le taux maximum et celui en vigueur avant l'établissement du taux maximum (paragraphe 278(7)). La compagnie a également droit à des dommages équivalant à 10 % du taux maximum, pour toutes les marchandises qui n'ont pas été expédiées conformément aux dispositions de l'engagement écrit pris par l'expéditeur (paragraphe 278(7)). Jusqu'ici, une seule requête a été présentée en vertu de cet article; la Commission n'a pas déterminé les limites probables dans lesquelles se situerait le nouveau taux puisque le requérant n'a pas pu prouver qu'il constituait une "clientèle

captive" (affaire Domtar Ltd. c. C.P. et C.N., décision du CTCF, 6 septembre 1978).

c) **Procédure spéciale d'appel et d'enquête**

Le principe de l'égalité des taxes a été retiré de la Loi sur les chemins de fer en 1967. La Loi nationale sur les transports a eu pour effet d'abroger plusieurs articles de la Loi sur les chemins de fer relatifs à la discrimination injuste et déraisonnable – S.R.C. 1952, c. 234, art. 317, par. 319(3), 320(1), art. 322 à 324, et 328 – lesquels ont été remplacés par l'article 23 de la Loi nationale sur les transports.

Contrairement aux dispositions précédentes de la Loi sur les chemins de fer relatives à la "discrimination injuste", l'article 23 de la Loi nationale sur les transports s'applique à tous les modes de transport relevant de la compétence de la Commission. Jusqu'ici, cependant, l'article 23 a été invoqué, au sujet de taux qui nuisaient à l'intérêt public, uniquement à l'égard du transport par chemin de fer. Voici le libellé du paragraphe en question:

> "(2) Lorsqu'une personne a lieu de croire
>
> a) que toute action ou omission d'un transporteur ou de deux transporteurs ou plus, ou
>
> b) que l'effet de l'établissement d'un taux par un ou plusieurs transporteurs en conformité de la présente loi ou de la Loi sur les chemins de fer après le 19 septembre 1967,
>
> peut nuire à l'intérêt public en ce qui concerne les taxes ou les conditions du transport à l'intérieur, à destination ou en provenance du Canada, cette personne peut demander à la Commission l'autorisation d'interjeter appel de l'action, de l'omission ou du taux et la Commission, si elle est convaincue que la demande est, de prime abord, bien fondée, doit faire l'enquête qu'elle estime justifiée sur l'action, l'omission, le taux ou son effet."

Selon la définition de cet article, l'intérêt public auquel peuvent nuire l'action, l'omission, le taux ou son effet, comprend, sans restreindre sa portée générale, l'intérêt public défini en vertu de la Politique nationale des transports prévue à l'article 3 de la Loi nationale sur les transports. Outre ce renvoi général à l'article 3, deux autres paragraphes se retrouvent également à l'article 23, où l'on décrit les facteurs dont doit tenir compte la Commission dans le cadre de son enquête. En vertu de l'article 3, la Commission doit tenir compte, entre autres, des facteurs suivants:

> "a) Si les taxes ou conditions spécifiées pour le transport de marchandises au taux ainsi établi sont telles qu'elles entraînent

> (i) un désavantage injuste excédant celui qui peut être considéré comme inhérent au lieu ou au volume du trafic, à l'échelle des opérations y afférentes ou au genre de trafic ou de service en question, ou
>
> (ii) un obstacle excessif à l'échange des denrées entre des points au Canada ou un découragement déraisonnable du développement des industries primaires ou secondaires ou du commerce d'exportation dans toute région du Canada ou en provenant, ou du mouvement de denrées passant par des ports canadiens;"

En vertu du sous-alinéa (i), la Commission ne doit pas s'en tenir uniquement aux écarts de taux dûs à des conditions précises pour déterminer si cet écart nuit à l'intérêt public. Lorsque la condition relative à l'égalité des taxes a été abrogée de la Loi sur les chemins de fer, l'entrée en vigueur de taux différents pour différents expéditeurs a été inévitable. La responsabilité de la Commission se limitait aux enquêtes sur les cas présumés contraire à l'intérêt public.

Au sujet du pouvoir de la Commission de prendre des mesures à l'égard d'une omission, d'une action, d'un taux ou de son effet si elle estime qu'il nuit à l'intérêt public, l'article 23 stipule également ceci:

> "(4) Si la Commission, après une audition, conclut que l'action, l'omission ou le taux qui fait l'objet de l'appel nuit à l'intérêt public, elle peut, nonobstant la fixation d'un taux en conformité de l'article 278 de la Loi sur les chemins de fer mais en tenant compte des articles 276 et 277 de ladite loi, rendre une ordonnance sommant le transporteur de supprimer la cause du préjudice dans les taxes ou conditions pertinentes spécifiées pour le transport ou telle autre ordonnance qu'elle considère convenir aux circonstances ou elle peut faire un rapport à ce sujet au gouverneur en conseil aux fins de faire prendre toute mesure jugée appropriée."

En résumé, l'article 23 de la Loi nationale sur les transports prévoit un mécanisme général d'appel qui s'ajoute aux dispositions précises de contrôle des taux de la Loi sur les chemins de fer ou de la Loi sur les transports. En vertu de cette disposition générale concernant l'intérêt public, la Commission doit tout d'abord être convaincue que la demande est, de prime abord, fondée et dans ce cas, elle doit faire une enquête au sujet de cette plainte. Même si la loi prévoit clairement une série de mesures à prendre, les Règles générales de la CCT ont été modifiées en mai 1983 pour entrer en vigueur au 1er septembre de la même année, en vue d'y intégrer les articles relatifs à la procédure d'appel spéciale conformément à l'article 23 (C.R.C., c. 1142 modif. DORS/83-448). La modification des Règles générales avait pour objet de faciliter la procédure en quatre étapes prévue par la Loi nationale sur les transports.

Considérations

La plupart des parties à l'enquête ont recommandé le maintien de l'article 23 de la Loi nationale sur les transports ou d'une version modifiée de celui-ci. Bon nombre d'expéditeurs ont critiqué la procédure actuelle prévue en vertu de l'article 23 parce qu'elle entraîne beaucoup de frais et de formalités ainsi que de longs délais, avec peu de chances de succès, étant donné les ressources restreintes des petits expéditeurs.

Jusqu'ici, 35 demandes ont été présentées à la Commission en vertu de l'article 23, dont 10 ont été déclarées non fondées de prime abord et 14 ont fait l'objet d'une médiation ou d'une négociation, ou ont été retirées. Compte tenu des critiques adressées contre la procédure, en 1980, on a mis sur pied une procédure officieuse de médiation dans le but de tirer les choses au clair et d'en arriver à une solution équitable sans recourir automatiquement à la procédure plus officielle que prévoit cet article. Entre 1980 et 1985, le personnel de la Commission s'est occupé de six procédures de médiation, dont quatre ont permis d'éviter au plaignant de prendre d'autres mesures. En plus de mettre sur pied la procédure de médiation, la Commission a publié de nouvelles Règles générales en vue de supprimer les délais inutiles de la procédure aux termes de l'article 23, en prévoyant un délai très strict pour chaque étape du processus.

La plupart des parties qui ont traité précisément de la question de la médiation ont recommandé le maintien du processus actuel — une procédure simple où les parties en cause peuvent demander l'aide de la Commission pour résoudre les questions en litige. Plusieurs parties à l'enquête, cependant, ont estimé qu'il faut permettre aux expéditeurs d'avoir recours à la procédure d'arbitrage officielle, en vertu de laquelle l'arbitre va prendre position pour l'une des parties et rendre une décision finale.

Certains expéditeurs ont également parlé de la question de réparation lorsqu'ils ont témoigné devant la Commission. Selon eux, si un expéditeur peut prouver, et convaincre la Commission, qu'un taux ou une condition de transport a nui à l'intérêt public ou qu'il est injuste pour certaines raisons, il devrait être dédommagé de sa perte.

Discussion

Voici donc nos recommandations au sujet de la procédure de plainte et d'appel.

Médiation

À notre avis, il est important de conserver le processus de médiation grâce auquel les expéditeurs ou les transporteurs peuvent demander sans formalités l'aide de la Commission pour résoudre une question en litige. Dans ce processus, la Commission n'intervient qu'à titre de médiateur et ne participe pas activement aux négociations entre les parties. Les opinions de la Commission n'engagent nullement les parties.

L'un des avantages de ce processus est son caractère officieux et sa souplesse. À notre avis, pour conserver ces avantages, il faut maintenir

le processus de médiation sous sa forme actuelle, comme l'ont recommandé la plupart des parties qui ont comparu devant nous. Nous convenons avec ces dernières qu'il est inutile d'insérer cette procédure dans la loi, puisqu'elle est purement facultative pour l'expéditeur comme pour la compagnie ferroviaire et que les actions de la Commission n'ont aucun caractère obligatoire.

Article 23

La plupart des critiques adressées à l'égard de l'article 23 ont davantage porté sur la procédure prévue aux termes de cet article que sur son fond. Par le passé, l'article 23 s'est révélé un recours utile pour les expéditeurs qui ont pu prouver qu'un taux, une condition ou une action donnée d'un transporteur nuisait à l'intérêt public.

Par conséquent, nous estimons qu'il faudrait conserver cet article, en y apportant des modifications afin d'accélérer la procédure qui en découle.

Premièrement, nous recommandons de supprimer la condition selon laquelle le requérant doit prouver le bien-fondé de sa demande pour que la Commission l'autorise à interjeter appel et décide de faire une enquête sur l'action, l'omission ou le taux qui fait l'objet de la requête. En supprimant cette étape, on permettra à la Commission d'examiner directement le bien-fondé des questions soulevées dans la plainte. Les demandes d'appel pourront donc être examinées plus rapidement puisque la procédure comportera une étape de moins.

En outre, nous recommandons de préciser dans l'article 23 que la Commission pourra choisir entre une audience publique ou une étude de dossiers selon la complexité et la nature d'une enquête donnée. Cette méthode présentera deux avantages. Premièrement, elle permettra à la Commission d'examiner rapidement et à moindres frais les appels qui sont actuellement rejetés s'ils ne sont pas fondés de prime abord — ceux de moindre importance. Deuxièmement, il sera possible de recourir à une procédure moins onéreuse que celle de l'audience publique si les conditions le permettent.

Enfin, au sujet de l'article 23, nous estimons qu'il faut conserver le facteur de l'intérêt public. Plusieurs parties ont déclaré au cours de l'enquête qu'il était difficile à certains expéditeurs, surtout les petits, de faire coïncider leurs intérêts et ceux du public. Cependant, il vaut mieux, selon nous, examiner ce genre de plainte dans le cadre d'une procédure distincte visant à tenir compte des intérêts particuliers, au lieu d'essayer de reformuler un article conçu pour examiner les questions d'intérêt public.

Règlement des différends concernant les taux commerciaux

Bon nombre de témoins et intervenants ont recommandé d'adopter une autre méthode légale de règlement des différends touchant les taux. Ils appuient l'adoption d'une disposition simplifiée, différente de l'article 23, laquelle avantagera le petit expéditeur local qui se heurte à des obstacles financiers et commerciaux lorsqu'il veut invoquer l'article 23 de la Loi

nationale sur les transports. En outre, il est difficile de faire cadrer les divergences et les préoccupations des transporteurs ou des expéditeurs locaux avec la norme générale relative à l'intérêt public. Même si les intérêts commerciaux particuliers d'un expéditeur et d'un transporteur peuvent constituer un aspect de l'intérêt public, un contrat de transport précis ne touche peut-être pas suffisamment l'intérêt public pour y nuire. Néanmoins, le contrat de transport passé entre les parties peut avoir d'importantes répercussions d'ordre commercial, ce qui exige un règlement efficace, rapide et définitif.

L'article 23 de la Loi nationale sur les transports est devenu le moyen légal traditionnel de régler les différends entre les transporteurs ferroviaires et les expéditeurs au sujet des taux. Cette méthode repose sur d'importantes normes et procédures quasi judiciaires. Nous recommandons une autre procédure qui permettra de régler les différends concernant les taux dans des délais satisfaisant et des conditions avantageuses. Nous ne recommandons pas une double procédure, mais plutôt le choix entre deux méthodes parfaitement distinctes, à savoir: a) un expéditeur ou une autre personne peut invoquer l'article 23, ou b) l'une des parties au contrat de transport devrait pouvoir entamer une procédure de réglement des différends concernant les taux commerciaux en vertu d'une nouvelle disposition de la Loi nationale sur les transports.

Dans ce genre d'affaires, il est essentiel que la personne responsable du règlement soit indépendante, objective et compétente en matière de transport ferroviaire. Par conséquent, nous recommandons de prévoir dans la Loi que le Président de la Commission soit responsable de la sélection d'un commissaire chargé de régler le différend. Les pouvoirs de la personne nommée devraient se limiter à prendre position pour l'une ou l'autre des parties en cause. Elle n'aurait pas le pouvoir de modifier les arguments ou d'examiner ou trancher les questions de droit (ou de compétence). En limitant les pouvoirs de la personne nommée à la possibilité de choisir entre les positions finales adoptées par les parties, on continuera à encourager ces dernières à négocier de bonne foi et à s'efforcer de régler elles-mêmes leurs différends. La décision de l'arbitre devrait également être finale et obligatoire pour les parties. Enfin, toute la procédure devrait être terminée dans les quatre-vingt-dix (90) jours qui suivent le dépôt d'une demande de règlement d'un différend touchant des taux commerciaux.

Réparation

Un grand nombre d'intervenants ont déploré le fait que les expéditeurs qui réussissent à prouver, en invoquant l'article 23, qu'un taux établi par un transporteur nuit à l'intérêt public, n'ont aucun moyen de recouvrer auprès du transporteur la partie du taux déclarée excessive. Il est difficile de justifier qu'un transporteur puisse conserver une somme qu'il a reçue à l'égard d'un taux établi par lui et que la Commission a déclaré contraire à l'intérêt public. Les transporteurs ont fait valoir qu'il est difficile de prévoir un système de remboursement convenable, mais ces difficultés ne sont certainement pas insurmontables, à notre avis.

Par conséquent, nous recommandons d'adopter une disposition législative prévoyant le remboursement de la partie des taux payés par les

expéditeurs et déclarés ultérieurement contraires à l'intérêt public ou supérieurs aux taux établis lors du processus de règlement des différends. Cette disposition législative ne s'appliquerait qu'aux différends portant sur les augmentations de taux.

Le remboursement serait calculé à compter du jour où une requête aux termes de l'article 23 est déposée ou du jour où une demande officielle de règlement de différend est présentée. Pour dissuader les expéditeurs de présenter des requêtes sans importance, ces derniers devraient continuer à payer le taux établi par le transporteur en attendant le règlement de l'appel ou du différend. La partie de l'augmentation contestée devrait être versée à un compte en fiducie portant intérêt et non au transporteur. Le produit de ce compte serait alors distribué selon l'issue de la procédure d'étude de la requête ou de règlement du différend.

Contrats confidentiels

Selon nous, il ne faut pas prévoir de procédure d'appel à l'égard des contrats confidentiels s'ils sont permis, dans le mesure où les modalités du contrat on été approuvées d'un commun accord par les parties. Pour étayer cette thèse, la plupart des parties qui ont abordé la question ont déclaré que "lorsqu'on conclut un marché, il faut le respecter".

Expéditeurs captifs

Dans les divers mémoires qu'ils ont remis à la Commission, les groupes d'expéditeurs et ceux qui se considèrent comme en état de dépendance économique à l'égard du chemin de fer, ont été unanimes à demander un système d'appel efficace. Pour la majorité d'entre eux, l'article 278 de la Loi sur les chemins de fer, sous sa forme actuelle, n'offre aucune protection en matière de taux maximum, ni une base concrète sur laquelle fonder leur appel. Bon nombre d'entre eux sont d'avis que cet article est dépassé et inutile. Très peu d'expéditeurs peuvent se retrouver dans les dispositions de l'alinéa 278(3)c) relatives à la norme de poids de 30 000 livres, et la plupart d'entre eux ont demandé que l'on envisage de modifier cette norme pour mieux refléter le poids (contenu) réel des wagons de marchandises utilisés et le genre d'opérations ferroviaires effectivement employées. Les témoins n'ont guère présenté d'arguments et n'ont pas pu se mettre d'accord sur la façon de remplacer la marge de 150 % sur les coûts variables. Ils ont également vivement recommandé d'étendre et de modérer la définition de l'expéditeur "captif", en prévoyant de nouveaux critères plus réalistes s'appliquant à tous les groupes d'expéditeurs.

À notre avis, par conséquent, le critère relatif à la détermination du taux de transport maximum pour un expéditeur qui est tributaire du chemin de fer, calculé en fonction des coûts variables d'un chargement de 30 000 livres et rajusté pour les expéditions d'un poids supérieur à 50 000 livres, est une méthode qui n'est ni pertinente, ni significative, ni utile pour établir de façon réaliste les taux d'un service ferroviaire.

Pour un expéditeur captif, le taux de transport de marchandises qui peut lui permettre d'avoir accès à un marché donné est de la plus grande importance. Ainsi, le taux de transport maximum autorisé pour l'expéditeur

est normalement déterminé par les facteurs concurrentiels du marché, lesquels n'ont aucun rapport avec une marge de bénéfice arbitraire par rapport aux coûts variables, s'appliquant à un volume qui n'a aucun rapport avec celui de ses expéditions réelles ni avec la méthode d'acheminement. Par conséquent, la méthode de calcul des taux fondée sur les dispositions prescrites à l'article 278 ne présente absolument aucun intérêt pour lui. C'est sans doute ce qui explique pourquoi, depuis 1967, le Comité des transports par chemin de fer n'a reçu qu'une seule demande visant à déterminer "quelles seraient les limites probables" dans lesquelles se situerait un taux maximum (l'affaire Domtar).

Nous pensons avoir recommandé une procédure d'appel plus efficace à l'égard des taux, qui correspondra mieux aux besoins des expéditeurs, dans la procédure de règlement des différends concernant les taux commerciaux expliquée précédemment. Par conséquent, nous recommandons l'abrogation de l'article 278 de la Loi sur les chemins de fer.

Conclusion

Compte tenu de ce qui précède, voici nos conclusions:

a) Il faudrait conserver le processus de médiation officieux sous sa forme actuelle.

b) Il faudrait modifier l'article 23 de la Loi nationale sur les transports, c'est-à-dire:

- il faudrait supprimer l'obligation de prouver le bien-fondé de la demande; et

- la Commission devrait être à même de choisir entre l'audience publique ou l'étude de dossiers au cours de son enquête, selon la complexité et la nature d'une requête donnée.

c) Il faudrait adopter une disposition prévoyant une nouvelle procédure de règlement des différends touchant les taux commerciaux, en vertu de laquelle un commissaire de la CCT prendrait position pour l'expéditeur ou le transporteur, lesquels seraient liés par sa décision.

d) Il faudrait prévoir dans la Loi un système de réparation en cas de différends au sujet d'une augmentation de taux.

5. OBLIGATIONS DES TRANSPORTEURS PUBLICS

"Les compagnies ferroviaires doivent-elles continuer à être tenues de remplir leurs obligations de transporteurs publics dans un nouveau milieu de réglementation?"

Cadre juridique

Un transporteur public est défini comme toute personne qui, à titre de service public et pour compte d'autrui et en location, assume, par profession et non pour l'occasion, le transport d'un endroit à un autre, par surface ou par eau, des marchandises d'autres personnes qui désirent retenir ses services (Johnson c. Midland Ry. (1879) 4 ex. 367). En droit coutumier, un transporteur public offre un service public et il est tenu d'accepter des marchandises qui lui sont présentées pour être transportées en vertu de la profession qu'il exerce. Par conséquent, s'il refuse sans raison de transporter des marchandises qui lui sont présentées, il est responsable vis-à-vis du propriétaire des marchandises des dommages subis par suite de son refus. En conséquence, si un transporteur public exige un taux exorbitant ou cherche à imposer des conditions exagérées, cela revient à un refus injustifié de transporter les marchandises (5 Halsbury's Laws "Carriers" ("transporteurs") (4e) par. 328). Outre la fonction de transport, le transporteur public de marchandises est tenu d'offrir une assurance sur les marchandises qui lui sont confiées, et il est responsable de leur perte ou de leur endommagement, sauf dans certaines circonstances (Nugent c. Smith (1876) 45 L.J.C.P. 697).

En résumé, en droit coutumier, les obligations d'un transporteur public par chemin de fer tombent dans trois catégories intimement liées:

- la tâche d'assurer à un taux acceptable le service de transport que le transporteur prétend offrir;
- la tâche de transporter et de livrer les marchandises; et
- la tâche d'assurer les marchandises qui lui sont confiées.

Pour ce qui est des compagnies de chemin de fer qui relèvent de la compétence du Parlement, ces obligations de droit coutumier ont été remplacées par les dispositions statutaires de la Loi sur les chemins de fer, et notamment les articles 262, 265 et 294. Nous discuterons de ce dernier article dans le chapitre consacré à la limitation de responsabilité.

L'article 262, intitulé "Aménagements pour le transport", a eu pour effet de modifier l'obligation qui, en vertu du droit coutumier, incombait au transporteur de transporter les marchandises qu'il se disait prêt à transporter. Voici le libellé du paragraphe 262(1):

"La compagnie doit, selon ses pouvoirs,

a) fournir, au point de départ de son chemin de fer et au point de raccordement de son chemin de fer avec

d'autres, et à tous les points d'arrêt établis à cette fin, des installations suffisantes et convenables pour la réception et le chargement des marchandises et effets présentés à la compagnie pour être transportés sur son chemin de fer;

b) fournir des installations suffisantes et convenables pour le transport, le déchargement et la livraison de ces marchandises et effets;

c) sans retard, et avec le soin et la diligence voulus, recevoir, transporter et livrer ces marchandises et effets;

d) fournir et employer tous les appareils, toutes les installations et tous les moyens nécessaires à la reception, au chargement, au transport, au déchargement et à la livraison de ces marchandises et effets; et

e) fournir tel autre service, connexe au transport, habituel ou d'usage relativement aux affaires d'une compagnie de chemin de fer, selon que la Commission l'ordonne."

Une compagnie ferroviaire fédérale diffère d'un transporteur public de droit coutumier dans la mesure où elle doit transporter toutes les marchandises et effets "selon ses pouvoirs", de sorte que si elle a le pouvoir de transporter n'importe quelle catégorie de marchandises, elle doit le faire, quelle que soit sa spécialité (Coyne, Railway Law of Canada, (1947) p. 396). Autrement dit, les compagnies ferroviaires fédérales ne peuvent pas prétendre transporter uniquement certaines catégories de marchandises et en refuser d'autres. Elles doivent recevoir, transporter et livrer toutes les marchandises qui leur sont présentées. En droit coutumier, un transporteur public pourrait limiter sa "profession", mais les transporteurs ferroviaires n'ont pas ce droit en vertu de l'article 262.

Cette obligation de transporter n'est cependant pas absolue dans toutes les conditions; en effet, l'expression "selon ses pouvoirs" limite l'obligation de transporter toutes les marchandises. Cette fonction légale limitée imposée aux transporteurs ferroviaires, de l'avis de la Cour suprême du Canada, n'est pas une fonction absolue, mais seulement relative à la prestation de services dans la mesure où il est raisonnablement possible de le faire (A.L. Patchett & Sons Ltd. c. Pacific Great Western Ry. Co. (1960) 78 C.R.T.C. 282 à 322 (S.C.C.)).

Même si l'article 262 prévoit en outre au paragraphe (3) que la Commission peut ordonner à la compagnie de fournir les installations suffisantes et convenables pour le transport des marchandises, cette obligation légale éventuelle est prévue dans la partie de la Loi où il est stipulé que "tous les taux de transport de marchandises doivent être compensatoires" (paragraphe 276(1)). Enfin, l'article 265 complète l'obligation de fournir des installations convenables pour toutes les

marchandises présentées à la compagnie pour être transportées sur son chemin de fer, en obligeant la compagnie ferroviaire à fournir des installations satisfaisantes pour l'échange de trafic d'entier parcours.

Considérations

Plusieurs parties à l'audience ont reconnu ne pas comprendre parfaitement l'objet et la portée de la question des obligations des transporteurs publics.

Les compagnies ferroviaires relevant de la compétence du Parlement du Canada sont tenues de remplir plusieurs obligations en vertu de la Loi sur les chemins de fer. Cependant, une partie seulement de ces obligations légales ont découlé des obligations imposées par le droit coutumier aux compagnies ferroviaires en tant que transporteurs publics. Parmi ces obligations de transporteurs publics, la principale tâche qui incombe à la compagnie ferroviaire est de fournir, "selon ses pouvoirs", "des installations suffisantes et convenables" pour la réception, le chargement et la livraison de tous les effets et marchandises. L'approvisionnement d'un nombre "suffisant" de wagons constitue donc l'aspect essentiel de l'obligation de la compagnie ferroviaire en tant que transporteur public.

Les fonctions publiques imposées, dont il est souvent question dans le rapport MacPherson, sont tout à fait distinctes des obligations des transporteurs publics. Parmi les fonctions publiques imposées aux compagnies ferroviaires par le Parlement, mentionnons le transport de certaines marchandises à des taux prescrits par la Loi et l'exploitation de certains embranchements que la Commission a déclaré non rentables. En leur imposant ces fonctions publiques, le Parlement offre également des subventions aux compagnies ferroviaires visées. La question des fonctions publiques imposées sort toutefois du cadre de notre enquête.

Au cours de l'enquête, la majorité des parties qui ont traité des obligations des transporteurs publics, à l'exception de CN et de CP, ont recommandé de continuer à obliger le transporteur à remplir ses obligations en tant que transporteur public.

Les expéditeurs ont convenu que les compagnies ferroviaires ne devraient pas être tenues d'exploiter à perte une partie de leurs services, mais ils ont demandé pourquoi les transporteurs s'opposeraient à l'obligation de transporter des marchandises, si ces dernières sont transportées conformément à des taux établis par les compagnies ferroviaires elles-mêmes.

Discussion

À notre avis, les obligations des transporteurs publics sont définies aux articles 262 et 265 de la Loi sur les chemins de fer (l'article 294 est traité à part ci-dessous) et constituent des obligations raisonnables qui n'imposent pas un lourd fardeau aux compagnies ferroviaires. Depuis 1967, la latitude laissée aux compagnies ferroviaires en matière de tarification a encore modéré ces obligations. CP a fait valoir que l'exigence relative à la publication et à l'imposition des taux déterminés par elle faisait partie des obligations "fondamentales" d'un transporteur

public. Même si nous estimons inutile de déterminer si cette obligation découle du statut de transporteurs publics des compagnies ferroviaires, nous signalons que les questions relatives au dépôt et à la divulgation des tarifs ont déjà été abordées dans le premier chapitre. Nous signalons en outre qu'il a été question dans ce même chapitre du rapport entre l'approvisionnement en wagons et les contrats confidentiels.

Conclusions

Compte tenu de ce qui précède et de l'importance de l'obligation de fournir des installations convenables pour le transport de toutes les marchandises, sans oublier que les compagnies ferroviaires ont toute latitude pour déterminer les taux de transport des marchandises, nous concluons que ces dernières devraient continuer à être tenues de remplir leurs obligations en tant transporteurs publics dans le nouveau cadre de réglementation envisagé dans le présent rapport.

6. LIMITATION DE RESPONSABILITÉ

"Les expéditeurs et les chemins de fer devraient-ils obtenir l'approbation de la Commission pour convenir de limiter leur responsabilité? Sinon, les chemins de fer devraient-ils être tenus de déposer ces accords auprès de la Commission?"

Cadre juridique

L'article 294 de la Loi sur les chemins de fer établit, entre autres, que les transporteurs ne peuvent restreindre, amoindrir ou autrement limiter leur responsabilité relativement aux transports, si ce n'est aux termes d'une ordonnance ou d'un règlement de la Commission. À l'heure actuelle, les règlements en vigueur en vertu de l'article 294 comprennent:

- Le Règlement sur les connaissements à ordre et nominatifs (ordonnance générale T-5), C.R.C., c. 1218.

- L'Ordonnance sur l'approbation des termes et conditions pour le transport des messageries et marchandises de détail (ordonnance générale T-43), C.R.C., c. 1206 telle que modifiée par DORS/78-694.

En 1915, le Comité judiciaire du Conseil privé déclarait, à l'égard d'un "contrat spécial de bétail", qu'avec l'approbation du Conseil et en conformité des exigences de dépôt, "les compagnies peuvent en pareil cas conclure un accord pour se dégager entièrement à la responsabilité de négligence" (Grand Tunk Ry. Co. c. Robinson, (1915) A.C. 740; (1916) 19 C.R.C. 37). L'article 294 est donc une disposition légale qui permet aux transporteurs de se soustraire, avec l'approbation de la Commission, à leur obligation de droit coutumier en tant que transporteurs publics, à savoir qu'un transporteur public est un assureur des marchandises qui lui sont confiées et qu'il est responsable de leur perte ou des dommages qu'elles pourraient subir.

Considérations

CN et CP, ainsi que la grande majorité des expéditeurs ou groupes d'expéditeurs, se sont dit en faveur de permettre aux compagnies ferroviaires et aux expéditeurs de convenir mutuellement de limiter leur responsabilité à l'égard du trafic intérieur et du trafic d'importation/exportation outre-mer, sans l'approbation de la Commission. La plupart des parties ont déclaré que les ententes réciproques en vue de limiter la responsabilité devraient être déposées auprès de la Commission. Lors de l'étude précédente portant sur le trafic international (transfrontalier), on a recommandé de ne pas demander l'approbation de la Commission pour convenir de limiter la responsabilité, à condition que ces accords soient déposés auprès de la Commission. À cet égard, nous ne voyons aucune raison de traiter différemment le trafic intérieur ou le trafic d'importation/exportation outre-mer.

Conclusions

Par conséquent, nous recommandons de modifier l'article 294 de la Loi sur les chemins de fer de façon à permettre aux expéditeurs et aux compagnies ferroviaires de conclure, sans l'approbation de la CCT, des accords en vue de limiter leur responsabilité, à condition de déposer lesdits accords auprès de la Commission.

7. DROITS DE CIRCULATION

"Le trafic ferroviaire qui est du trafic d'importation/exportation outre-mer passant par les ports canadiens, où les terminus et les installations de transbordement sont desservis par un seul transporteur ferroviaire, devrait-il jouir de services ferroviaires compétitifs en accordant des droits de parcours à un ou plusieurs autres transporteurs?"

Cadre juridique

À l'heure actuelle, les droits de circulation peuvent être établis de l'une des deux façons suivantes:

1) en vertu d'une entente entre les compagnies ferroviaires en cause (voir art. 94 de la Loi sur les chemins de fer et art. 23 de la Loi sur les Chemins de fer nationaux du Canada), ou

2) en vertu d'une ordonnance de la Commission conformément à l'article 134 de la Loi sur les chemins de fer.

L'article 94 de la Loi sur les chemins de fer, intitulé "Traités relatifs aux échanges de trafic et aux droits de circulation", se trouve dans la partie de la Loi où l'on énumère les pouvoirs et le mandat qu'une compagnie ferroviaire peut assumer en tant que personne morale conformément à ses lettres patentes. Le paragraphe 94(2) stipule:

> "(2) Les administrateurs peuvent aussi faire et conclure des traités ou arrangements, non incompatibles avec les dispositions de la présente loi ou de la loi spéciale, pour toute période ne dépassant pas vingt et une années,
>
> a) pour la circulation des trains d'une compagnie sur les voies d'une autre;
>
> b) pour le partage et la répartition des taxes découlant de ce trafic; (...)
>
> sous réserve du consentement des actionnaires, de la sanction du gouverneur en conseil sur recommandation de la Commission, de la demande faite en vue de cette recommandation, d'avis et de dépôt de cette demande, comme il est prévu ci-dessus à l'égard des traités de fusion. La publication des avis dans la Gazette du Canada suffit, et le double en original de cet acte de traité ou d'arrangement doit, après avoir été sanctionné, être déposé au bureau de la Commission."

L'article 134 de la Loi sur les chemins de fer intitulé "Autres chemins de fer", se trouve dans la partie de la Loi intitulée "Prise de possession et occupation des terrains". Les droits de circulation,

expression qui n'est pas définie dans la Loi, sont prévus au paragraphe 134(1):

> "La compagnie peut s'approprier, utiliser ou occuper tout terrain appartenant à une autre compagnie de chemin de fer, et se servir et jouir de la totalité ou d'une partie de l'emplacement de la voie, des rails, des têtes de lignes, des gares ou stations ou emplacements de gares ou de stations d'une autre compagnie de chemin de fer; elle a et peut exercer plein droit et pouvoir de faire circuler et d'exploiter ses trains sur toute partie du chemin de fer d'une autre compagnie, sous réserve toujours de l'approbation préalable de la Commission et de toute ordonnance que peut rendre ou des instructions que peut donner la Commission au sujet de l'exercice, de la jouissance ou de la restriction de ces pouvoirs ou privilèges."

Le paragraphe (3) prévoit que si les parties ne s'entendent pas sur l'indemnité relative à ces droits de circulation, la Commission peut déterminer le montant de l'indemnité.

En résumé, ces deux articles de la Loi prouvent que les compagnies ferroviaires constituées peuvent user de droits de circulation sur les voies actuelles ou conclure des ententes d'utilisation commune des voies, que ce soit de plein gré ou en vertu d'une ordonnance de la Commission. De même, l'indemnité à payer entre les compagnies ferroviaires constituées peut être déterminée de plein gré par les parties ou en vertu d'une ordonnance de la Commission.

Considérations

À l'origine, en Angleterre, les chemins de fer étaient considérés comme des routes sur rail "à péage", assez semblables aux nombreuses routes à péage ("turnpikes") qui existaient dans ce pays, et que les carrioles ou les piétons de l'époque pouvaient emprunter moyennant le paiement d'une taxe. Quiconque désirait exploiter une ligne de chemin de fer pouvait le faire en payant la taxe correspondante. Avec le temps, cependant, cette pratique a peu à peu disparu, en raison notamment des problèmes dus aux usagers multiples, aux normes de sécurité médiocres et aux systèmes de signalisation rudimentaires existant à l'époque. La compagnie ferroviaire, avec le temps, en est venu à assumer de plus en plus d'obligations en vue de fournir, non seulement l'emprise de la voie et les installations connexes, mais également les engins de traction et le matériel roulant nécessaires pour offrir un service complet, semblable à celui qu'offrent les chemins de fer actuels.

Avec les années, les droits de circulation ont fini par occuper une place relativement peu importante dans l'ensemble des opérations ferroviaires. À l'heure actuelle, ils servent principalement à assurer la liaison entre des tronçons d'une compagnie ferroviaire en empruntant les voies d'une autre compagnie, pour permettre à une compagnie ferroviaire de desservir un point important qui, autrement, ne serait desservi que par un seul transporteur ferroviaire (par ex. Robert Banks, en Colombie-

Britannique), et pour permettre à une compagnie ferroviaire à la fois de faire circuler ses trains sur les voies d'une autre compagnie et d'offrir ses services pour le transport de marchandises sur cette ligne (par ex. Toronto, Hamilton and Buffalo Railway Co. sur la ligne de CN entre Port Colborne et Welland, en Ontario).

La plupart du temps, les droits de circulation sont déterminés en vertu d'ententes contractuelles entre les transporteurs participants. Il est très rare qu'une requête soit présentée à la Commission en vue d'imposer des droits de circulation.

Un certain nombre d'ententes relatives à des droits de circulation sont actuellement en vigueur et, même si elles n'occupent pas une place prépondérante dans le réseau ferroviaire canadien, il est peut-être utile de signaler un ou deux cas précis. Dans la région de Montréal, Conrail jouit de droits de circulation sur les lignes de CP entre Adirondack Junction, sur la rive sud du Saint-Laurent, et la gare de triage principale de CP située à Saint-Luc, sur l'île de Montréal. Cet arrangement permet à Conrail d'être concurrentielle pour une importante partie du trafic au départ ou à destination de Montréal.

Dans la région du Niagara, la Toronto, Hamilton and Buffalo Railway Co. (la T.H. & B.), qui appartient à CP, jouit de droits de circulation sur la ligne de CN entre Port Colborne et Welland et elle a également le droit d'acheminer du trafic-marchandises à partir de points situés le long de la ligne (ce qui n'est pas toujours prévu dans ce genre d'entente). CN est indemnisée en fonction d'un pourcentage des recettes découlant du trafic acheminé sur cette ligne par la T.H. & B. Voilà un exemple de la participation de la Commission aux droits de circulation. L'indemnité est révisée par la Commission tous les cinq ans, puisque les parties n'ont jamais pu s'entendre sur la méthode de calcul et le montant de cette indemnité.

Au cours de l'enquête, des mémoires ont été présentés au sujet de l'utilisation éventuelle des droits de circulation pour permettre à un deuxième transporteur d'avoir accès à certaines installations portuaires. D'autres ont proposé d'étendre les droits de circulation non seulement aux ports, mais à tous les endroits au Canada qui ne sont desservis que par un seul transporteur ferroviaire. Dans le présent rapport, nous traiterons en même temps de ces deux propositions, puisque les questions en cause sont fondamentalement les mêmes.

Toutes les parties qui ont abordé la question se sont entendues à dire qu'il ne faut pas obliger une compagnie de chemin de fer à exercer des droits de circulation sur les voies d'une autre compagnie si elle ne désire pas le faire. Autrement dit, il convient de conserver l'article 134 de la Loi sur les chemins de fer, selon lequel une compagnie ferroviaire qui désire exercer des droits de circulation sur les voies d'une autre compagnie, mais qui ne peut pas s'entendre avec celle-ci, peut demander à la Commission d'émettre une ordonnance. Certaines parties ont toutefois prétendu qu'il fallait étendre les possibilités de demander l'émission d'une telle ordonnance, soit en permettant à des parties autres qu'une compagnie ferroviaire de présenter une demande en vertu de l'article 134, ou en réduisant les critères relatifs au statut d'une compagnie ferroviaire.

Les témoins ont exprimé des opinions diverses, allant de la nationalisation de la plate-forme de la voie, avec possibilité d'accès à tous les usagers, jusqu'au maintien du système actuel. La majorité des expéditeurs n'ont fait aucun commentaire à ce sujet. Les parties qui ont recommandé d'étendre les droits de circulation cherchaient à accroître la concurrence intramodale. Selon eux, c'est un bon moyen de faire desservir un secteur par deux compagnies ferroviaires ou plus et de créer un milieu favorable à la concurrence.

Les compagnies ferroviaires, pour leur part, se sont opposées à tout changement du système actuel. Selon elles, la libéralisation des droits de circulation n'entraînera pas automatiquement une augmentation du rendement et une diminution des taux; au contraire, on risque d'assister à une baisse de rendement, une augmentation des coûts et une hausse éventuelle des taux en vigueur.

Discussion

Au cours des années, la Commission a reçu très peu de demandes en vue d'émettre une ordonnance relative aux droits de circulation. C'est peut-être dû aux principes économiques de l'expédition par chemin de fer, selon lesquels il faut un volume de trafic important pour rendre les droits de circulation intéressants pour un deuxième transporteur. C'est peut-être également parce que les compagnies ferroviaires ont, en général, réussi à s'entendre les unes avec les autres sans recourir à l'intervention de la Commission.

Aucun témoin entendu au cours de l'enquête ne s'est plaint du service ferroviaire actuel dans les régions desservies par une seule compagnie ferroviaire. Par exemple, diverses parties représentant la région de l'Atlantique qui ont fait des commentaires sur le service ferroviaire actuellement offert à Halifax, port desservi par une seule compagnie ferroviaire, se sont dites dans l'ensemble satisfaites du service actuel dans ce port. Même si certains ont recommandé d'étendre les droits de circulation à une autre compagnie ferroviaire pour desservir Halifax, aucune preuve concluante ne nous a été présentée quant à l'amélioration du service qui s'ensuivrait, le cas échéant. Nous avons constaté au cours de l'audience que la plupart des intéressés ne désirent pas modifier la disposition actuelle relative aux droits de circulation. Ceux qui ont demandé un changement n'ont, la plupart du temps, donné aucun détail quant à la nature et aux raisons exactes de ce changement.

L'utilisation des voies par d'autres parties que les compagnies ferroviaires établies présente également certains problèmes pratiques en matière d'exploitation et de sécurité qui n'ont pas véritablement été abordés au cours de l'enquête. Même si, à notre avis, bon nombre de ces problèmes ne sont pas insolubles, étant donné l'état actuel de la technologie ferroviaire, nous n'estimons pas être en mesure, d'après les preuves qui nous ont été présentées, d'examiner ces questions pour le moment.

Il importe également de noter que les parties qui ont recommandé un changement dans ce secteur ont fait valoir qu'elles souhaitaient accroître la concurrence intramodale. Nous avons déjà abordé la question dans un autre

chapitre de ce rapport, où nous avons formulé des recommandations qui, à notre avis, permettront d'accroître la concurrence intramodale qui existe déjà dans les transports ferroviaires canadiens.

Conclusions

Compte tenu de toutes ces considérations, nous ne recommandons aucune modification pour le moment aux dispositions législatives actuelles concernant les droits de circulation.

8. CONCLUSIONS

Questions importantes

Dans le cadre de cette étude, nous avons examiné les trois principales questions suivantes:

a) *"Le trafic intérieur au Canada doit-il jouir du même traitement que le trafic international (transfrontalier)?";*

b) *"Le trafic ferroviaire qui est du trafic d'importation/exportation outre-mer passant par les ports canadiens doit-il jouir du même traitement que le trafic international (transfrontalier)?"; et*

c) *"Le trafic ferroviaire qui est du trafic d'importation/exportation outre-mer passant par les ports canadiens, où les terminus et les installations de transbordement sont desservis par un seul transporteur ferroviaire, devrait-il jouir de services ferroviaires compétitifs en accordant des droits de parcours à un ou plusieurs autres transporteurs?"*

Au sujet des deux premières questions, nous recommandons d'accorder au trafic intérieur au Canada et au trafic d'importation/exportation le même traitement que le trafic international (transfrontalier), énoncé dans le rapport de la Commission intitulé "Étude sur l'incidence au Canada de la déréglementation ferroviaire aux États-Unis".

Quant à la dernière question, nous estimons qu'il n'existe aucune raison valable d'obliger une concurrence directe entre les services ferroviaires pour le trafic qui est du trafic d'importation/exportation outre-mer passant par les ports canadiens, où les terminus et les installations de transbordement sont desservis par un seul transporteur ferroviaire. Nous recommandons donc de n'apporter aucune modification aux dispositions actuelles de l'article 134 de la Loi sur les chemins de fer.

Questions corollaires

Question 1

"1. Faut-il permettre les contrats confidentiels entre une compagnie ferroviaire et un expéditeur?"

Voici notre recommandation:

> Les expéditeurs canadiens devraient avoir le droit de passer des contrats confidentiels avec des compagnies ferroviaires pour des services de transport, mais ces contrats

confidentiels ne devraient pas être imposés contre leur gré aux compagnies ferroviaires ou aux expéditeurs; en outre, on ne devrait pas les permettre si ces contrats empêchent la compagnie ferroviaire de remplir ses obligations en tant que transporteur public;

a) *"Les compagnies ferroviaires devraient-elles avoir accès aux contrats des autres compagnies?"*

Voici notre recommandation:

> Les compagnies ferroviaires ne devraient pas avoir accès aux contrats confidentiels des autres compagnies, puisqu'au cas contraire, les contrats confidentiels ne présenteraient plus autant d'avantages;

b) *"Les contrats devraient-ils être déposés auprès de la Commission?"*

Voici notre recommandation:

> Une fois passés, les contrats confidentiels devraient être déposés auprès de la Commission et les résumés comportant de l'information non confidentielle devraient être publiés, la Commission ayant le pouvoir de stipuler, par voie de règlement, les renseignements qui doivent s'y trouver;

c) *"Faut-il autoriser les rabais?"*

Voici notre recommandation:

> Les rabais devraient être accordés s'ils sont prévus dans une condition d'un contrat confidentiel et déposés auprès de la Commission;

d) *"Les contrats confidentiels doivent-ils être permis dans le seul but de soutenir la concurrence américaine et d'exercer cette concurrence sur le marché américain?"*

Voici notre recommandation:

> Les contrats confidentiels ne devraient pas être permis dans le seul but de soutenir la concurrence américaine et d'exercer cette concurrence sur le marché américain.

Question 2

"2. Faut-il modifier la Loi sur les chemins de fer en vue d'accroître la concurrence intramodale?"

Voici notre recommandation:

> L'article 279 de la Loi sur les chemins de fer devrait rester en vigueur, mais en séparant la partie concernant les "coûts" de celle concernant les "taux"; en outre, ledit article ne devrait pas s'appliquer aux contrats confidentiels pour permettre aux compagnies ferroviaires d'échanger des renseignements concernant les taux;

a) *"Faut-il continuer à autoriser la tarification collective?"*

Voici notre recommandation:

> Il faudrait continuer à autoriser la tarification collective dans la mesure où elle n'est pas prévue dans un contrat confidentiel; en outre, la tarification collective devrait être maintenue pour les expéditions de transfert; et

b) *"Faut-il maintenir l'exemption de la réglementation visant la concurrence?"*

Voici notre recommandation:

> Il faudrait continuer à exempter les compagnies ferroviaires des lois sur la concurrence puisqu'en vertu de l'article 279 de la Loi sur les chemins de fer, les transporteurs sont exemptés de l'application de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions; en outre, cet article doit, pour l'essentiel, demeurer en vigueur, mais cette exemption ne doit pas justifier les arrangements collectifs entre transporteurs en vertu d'un contrat confidentiel.

Question 3

"3. Faut-il continuer à permettre aux compagnies ferroviaires et aux expéditeurs de participer à la méthode des taux convenus? Dans ce cas, faut-il modifier les dispositions réglementaires?"

Voici notre recommandation:

Les compagnies ferroviaires et les expéditeurs devraient avoir le droit de participer à la méthode des taux convenus. Le paragraphe 32(2) de la Loi sur les transports devrait être abrogé. En outre, le paragraphe 32(1) de ladite loi devrait être modifié de façon que la participation des transporteurs à la méthode des taux convenus soit assujettie aux dispositions de la Loi sur les chemins de fer.

Question 4

"4. Faut-il maintenir sous sa forme actuelle la procédure de plainte et d'appel relative aux activités de tarification des chemins de fer?"

Voici notre recommandation:

L'article 23 de la Loi nationale sur les transports devrait être modifié, c'est-à-dire:
- il faudrait supprimer l'obligation de prouver le bien-fondé de la demande; et
- la Commission devrait être à même de choisir entre l'audience publique ou l'étude de dossiers au cours de son enquête, selon la complexité et la nature d'une requête donnée.

Il faudrait adopter une disposition prévoyant une nouvelle procédure de règlement des différends touchant les taux commerciaux, en vertu de laquelle un commissaire de la CCT prendrait position pour l'expéditeur ou le transporteur, lesquels seraient liés par sa décision.

Il faudrait prévoir dans la Loi un système de réparation en cas de différends au sujet d'augmentation de taux.

a) *"Faut-il prévoir une procédure d'appel à l'égard des contrats confidentiels s'ils sont permis?"*

Voici notre recommandation:

Aucune procédure d'appel ne devrait être prévue à l'égard des contrats confidentiels, s'ils sont permis;

b) *"Faut-il prévoir une procédure d'appel pour les expéditeurs qui se considèrent dépendants à l'égard:*

(i) d'un mode de transport;
(ii) d'un transporteur?"

Voici notre recommandation:

> L'article 278 de la Loi sur les chemins de fer devrait être abrogé.

Question 5

"5. Les compagnies devrait-elles continuer à être tenues de remplir leurs obligations en tant que transporteurs publics dans le cadre d'un nouveau milieu de réglementation?"

Voici notre recommandation:

> Les compagnies ferroviaires devraient continuer à être tenues de remplir leurs obligations en tant que transporteurs publics.

Question 6

"6. Les expéditeurs et les chemins de fer devraient-ils obtenir l'approbation de la Commission pour convenir de limiter leur responsabilité? Sinon, les chemins de fer devraient-ils être tenus de déposer ces accords auprès de la Commission?"

Voici notre recommandation:

> L'article 294 de la Loi sur les chemins de fer devrait être modifié de façon à permettre aux expéditeurs et aux compagnies ferroviaires de conclure, sans l'approbation de la CCT, des accords en vue de limiter leur responsabilité, à condition que les compagnies ferroviaires déposent lesdits accords auprès de la Commission.

Autres recommandations

7. Si nos recommandations sont acceptées, la Commission devrait exercer une surveillance continue pour évaluer l'incidence de leur mise en vigueur et un examen statutaire devrait avoir lieu dans les trois (3) ans suivant la date de leur mise en vigueur.

Le commissaire,

_____

Y. Dubé,
président

Le commissaire,

_____

D.H. Chapman

Le commissaire,

_____

Mike Landers

Commission canadienne des transports | Canadian Transport Commission

Appendice A

COMITÉ DES TRANSPORTS PAR CHEMIN DE FER

AVIS D'AUDIENCE PUBLIQUE

RELATIVE aux articles 22 et 48 de la Loi nationale sur les transports; et

RELATIVE à une enquête afin d'étudier et de formuler des recommandations, à savoir si,

i) le trafic ferroviaire soit le trafic intérieur, et

ii) le trafic ferroviaire soit le trafic d'importation/d'exportation outre-mer

devraient jouir du même traitement que et être en conformité générale avec ces recommandations applicables contenues dans le rapport du Comité des transports par chemin de fer intitulé "Étude sur l'incidence au Canada de la Déréglementation ferroviaire aux États-Unis"; et

RELATIVE à une enquête afin de déterminer et recommander les méthodes les plus appropriées en vue de l'exécution de telles recommandations.

Référence n° 50319

AVIS EST DONNÉ que le cadre de l'étude pour cette enquête est le suivant:

A. "le trafic intérieur au Canada doit-il jouir du même traitement que le trafic international (transfrontalier)?"

B. "le trafic ferroviaire qui est du trafic d'importation/exportation outre-mer passant par les ports canadiens doit-il jouir du même traitement que le trafic international (transfrontalier)?".

RAILWAY TRANSPORT COMMITTEE

NOTICE OF PUBLIC HEARING

IN THE MATTER OF Sections 22 and 48 of the National Transportation Act; and

IN THE MATTER OF an inquiry to examine and make recommendations on whether,

(i) rail traffic that is domestic traffic, and

(ii) rail traffic that is overseas import/export traffic

should be accorded treatment similar to and in general conformity with those applicable recommendations contained in the Railway Transport Committee's Report entitled an "Inquiry into the Effects in Canada of U.S. Rail Deregulation"; and

IN THE MATTER OF an inquiry to determine and recommend the most appropriate method(s) to implement such recommendations.

File No. 50319

TAKE NOTICE THAT the Terms of Reference for this inquiry are:

A. "should domestic traffic in Canada be given treatment similar to international (transborder) traffic?"

B. "should rail traffic that is overseas import/export traffic through Canadian ports be given treatment similar to international (transborder) traffic?".

Canada

C. "le trafic ferroviaire qui est du trafic d'importation/exportation outre-mer passant par les ports canadiens, où les terminus et les installations de transbordement sont desservis par un seul transporteur ferroviaire, devrait-il jouir de services ferroviaires compétitifs en accordant des droits de parcours à un ou plusieurs autres transporteurs?".

Les questions suivantes se rapportent aux paragraphes A. et B.

1. Les contrats confidentiels entre les compagnies ferroviaires et les expéditeurs doivent-ils être permis?

a) les compagnies ferroviaires devraient-elles avoir accès aux contrats les unes des autres?

b) les contrats devraient-ils être déposés auprès de la Commission?

c) les rabais devraient-ils être accordés?

d) les contrats confidentiels devraient-ils être permis seulement dans le but de concurrencer avec la demande américaine et dans le marché américain?

2. La Loi sur les chemins de fer devrait-elle être modifiée afin d'accroître davantage la concurrence intramodale?

a) la tarification collective devrait-elle continuer d'être permise?

b) la dispense de la réglementation visant la concurrence devrait-elle continuer?

3. Les compagnies ferroviaires et les expéditeurs doivent-ils être permis de participer à la méthode de tarification fixe? Si oui, les prescriptions statutaires devraient-elles être modifiées?

4. Le traitement des plaintes et le processus d'appel concernant les mesures tarifaires prises par les compagnies ferroviaires devraient-ils continuer dans leur forme actuelle?

C. "should rail traffic that is overseas import/export traffic through Canadian ports, where terminals or transshipment facilities are served by only a single railway carrier, be provided with competitive rail services, through the extension of running rights to one or more other carriers?".

The following questions pertain to issue A. and issue B.

1. Should confidential contracting be permitted between a railway and a shipper?

a) should railways be allowed to see each other's contracts?

b) should the contracts be filed with the Commission ?

c) should rebates be allowed?

d) should confidential contracting be permitted only to meet U.S. competition and to compete in the U.S. marketplace?

2. Should the Railway Act be amended to encourage increased intra-modal competition?

a) should collective rate making continue to be allowed?

b) should the exemption from competition laws be continued?

3. Should railways and shippers continue to be able to participate in Agreed Charges? If so, should the statutory provisions be amended?

4. Should the complaint, appeal process with respect to railway pricing activities continue in the present form?

a) devrait-il y avoir un processus d'appel pour les contrats confidentiels s'ils étaient permis?

b) devrait-il y avoir un processus d'appel disponible aux expéditeurs qui se considèrent captifs:

i) à un mode de transport
ii) à un transporteur

5. Les compagnies ferroviaires devraient-elles continuer d'être exigées d'exécuter leur obligation de droit commun en tant que transporteurs publics sous un milieu réglementaire modifié?

6. L'approbation de la Commission devrait-elle être requise pour les accords convenus entre les expéditeurs et les compagnies ferroviaires afin de limiter leur responsabilité? Si non, les compagnies ferroviaires devraient-elles être demandées de déposer de tels accords auprès de la Commission?

AVIS EST DONNÉ que le Comité des transports par chemin de fer tiendra des audiences publiques afin d'entendre les témoignages et de recevoir des plaidoiries sur ces affaires. Ces audiences comprennent des sessions aux endroits suivants commençant aux heures, dates et endroits spécifiés.

a) should there be an appeal process on confidential contracts if they are permitted?

b) should there be an appeal process available to shippers who consider themselves captive to:

i) one mode
ii) one carrier

5. Should the railways continue to be required to perform common carrier obligations under a changed regulatory environment?

6. Should Commission approval be required for agreements between shippers and railways to limit liability? If not, should the railways be required to file such agreements with the Commission?

TAKE NOTICE THAT the Railway Transport Committee will hold public hearings to hear evidence and submissions on these matters. These hearings will involve sessions in the following locations commencing at times, dates and locations specified.

COMMENÇANT/COMMENCING	ENDROIT/LOCATION	ADRESSE/ADDRESS
Mardi, le 9 avril 1985 au vendredi 12 avril 1985 9h 30 de l'avant-midi Tuesday, April 9, 1985 to Friday, April 12, 1985 9:30 A.M.	Montréal (Québec)	Salle des Saules Centre de conférences Complexe Guy Favreau 200 boul. Dorchester Ouest Niveau 00 / Room des Saules Conference Center Guy Favreau Complex 200 Dorchester Blvd. West Level 00

COMMENÇANT/COMMENCING	ENDROIT/LOCATION	ADRESSE/ADDRESS
Lundi, le 15 avril et mardi, 16 avril 1985 9h 30 de l'avant-midi Monday, April 15 1985 and Tuesday, April 16, 1985 9:30 A.M.	Halifax (Nouvelle-Ecosse/ Nova Scotia)	Suite Mariner 2, 3 et 4 Halifax World Trade and Convention Centre 1800 Argyle/ Mariner Suite 2, 3 and 4 Halifax World Trade and Convention Centre 1800 Argyle
Mercredi, le 17 avril, 1985 2h de l'après-midi; jeudi, le 18 avril et vendredi le 19 avril 1985 9h 30 de l'avant-midi Wednesday, April 17, 1985 2:00 P.M.; Thursday, April 18 and Friday, April 19, 1985 9:30 A.M.	Toronto (Ontario)	Salle de Bal Embassy Hotel Plaza II 90, rue Bloor est/ Embassy Ballroom Plaza Hotel II 90 Bloor Street East
Lundi, le 22 avril et mardi le 23 avril 1985 9h 30 de l'avant-midi Monday, April 22 and Tuesday, April 23, 1985 9:30 A.M.	Winnipeg (Manitoba)	Salles 11 et 12 Centre de convention de Winnipeg 375, avenue York/ Rooms 11 and 12 Winnipeg Convention Centre 375 York Avenue
Mercredi le 24 avril et jeudi le 25 avril 1985 9h 30 de l'avant-midi Wednesday, April 24 and Thursday April 25, 1985 9:30 A.M.	Calgary (Alberta)	Salle Black Gold Sandman Inn 888 - 7e Avenue sud-ouest Black Gold Room Sandman Inn 888 - 7th Avenue S.W.
Lundi, le 29 avril, mardi le 30 avril et mercredi le 1er mai 1985 9h30 de l'avant-midi Monday, April 29, Tuesday, April 30 and Wednesday, May 1st 1985 9:30 A.M.	Vancouver (Colombie-Britannique/ British Columbia)	Salle de Bal Sheraton Plaza 500 Hotel 500-12e Avenue ouest/ Ballroom Sheraton Plaza 500 Hotel 500 West 12th Avenue

COMMENÇANT/COMMENCING	ENDROIT/LOCATION	ADRESSE/ADDRESS
Vendredi, le 3 mai 1985 9h 30 de l'avant-midi Friday, May 3, 1985 9:30 A.M.	Hull (Quebec)	Salle Pontiac Centre de Conférence Phase IV- Place du Portage 140 promenade du Portage/ Pontiac Room Conference Centre Phase IV - Place du Portage 140 Promenade du Portage

Les personnes qui désirent participer à l'audience devront, au plus tard le 29 mars 1985, déposer, auprès du Secrétaire du Comité des transports par chemin de fer, un avis de leur intention de participer.

Un tel avis devra comprendre ce qui suit:

a) le nom et l'adresse du participant ou de son procureur à qui la correspondance peut être envoyée;

b) l'endroit auquel il compte présenter son point de vue; et

c) une déclaration relativement à la langue officielle dans laquelle le participant désire être entendu.

Le Comité distribuera, peu de temps après le 1er avril 1985, à toutes les parties, une liste des personnes intéressées.

Chaque partie intéressée devra fournir lors de l'audience, dix (10) copies de leur plaidoirie, en français ou en anglais, au personnel du CTCF et une (1) copie pour chaque partie intéressée.

Si possible, le Comité des transports par chemin de fer demande aussi qu'une copie de leur plaidoirie soit déposée auprès du Secrétaire du Comité des transports par chemin de fer, le ou avant le 3 avril 1985.

Les parties et les intervenants peuvent soumettre des documents, témoigner ou intervenir devant la Commission soit en anglais, soit en français et ils peuvent s'attendre à suivre les délibérations des audiences dans la langue officielle de leur choix.

Any person wishing to participate in the hearing shall file a Notice of Intention to Participate with the Secretary of the Railway Transport Committee. Such Notice shall be received by the Secretary no later than March 29, 1985.

Such Notice shall contain the following:

a) the name and address of the participant or his solicitor to whom communications may be sent;

b) the location at which the party intends to make a submission; and

c) a statement with respect to the official language in which the participant wishes to be heard.

The Committee will distribute a list of interested persons to all parties shortly after April 1, 1985.

Each interested party shall provide at the hearing, ten (10) copies of their submission, in English or in French, for the RTC and one (1) copy for each interested party.

If possible, the Railway Transport Committee would further request that a copy of the submission be filed with the Secretary of the Railway Transport Committee on or before April 3, 1985.

Any person wishing to appear and be heard in either of the two official languages may give evidence or address the Commission and expect to be able to follow the proceedings of the hearing in the official language of his or her choice.

Les parties handicapées qui ont besoin d'installations ou de services spéciaux et qui entendent présenter des preuves ou prendre la parole à l'audience devront informer la Commission de leurs besoins au moins quinze (15) jours avant le début de l'audience et la Commission fera son possible pour y satisfaire.

AVIS EST DONNÉ que le rapport intitulé "Étude sur l'incidence au Canada de la Déréglementation ferroviaire aux États-Unis" est disponible sur demande auprès du soussigné.

DATÉ ce 15e jour de mars 1985.

Disabled parties who require particular facilities or services intending to give evidence or to address the Commission, should inform the Commission of those requirements at least fifteen (15) days in advance of the date of the hearing and the Commission will try to accommodate them.

TAKE NOTICE THAT the report entitled "Inquiry Into Effects in Canada of U.S. Rail Deregulation" is available upon request from the undersigned.

DATED this 15th day of March 1985.

M. L'Heureux
pp/ J. O'Hara

Secrétaire
Comité des transports par chemin de fer
Commission canadienne des transports
Ottawa (Ontario)
K1A 0N9
Tél: (819) 997-7046
Télex: 053-4254

Secretary
Railway Transport Committee
Canadian Transport Commission
Ottawa, Ontario
K1A 0N9
Tel: (819) 997-7046
Telex: 053-4254

Appendice B

TÉMOINS ET ORGANISMES AYANT COMPARU

Témoins (par ordre de comparution)

NOM	ORGANISME
Rand Matheson	Rand Matheson Distribution Associates
Walter Williams Steeves	Province du Nouveau Brunswick, ministère des Transports
Susan Catherine Andrews-Caron	Province du Nouveau Brunswick, ministère des Transports
Craig Dickson	Atlantic Provinces Transportation Commission
John Gratwick	Canadian Marine Transportation Centre, Dalhousie University
John Landry	Chambre de commerce d'Halifax
Lionel A. Pereira	Michelin Tires (Canada) Ltd.
Hugh H. McLellan	Saint John Port Development Commission
Robert L. Banks	Directeur de l'enquête et de la recherche, Loi relative aux enquêtes sur les coalitions
Lawson A.W. Hunter	Directeur de l'enquête et de la recherche, Loi relative aux enquêtes sur les coalitions
Alan Robert Holt	Ontario Hydro
John David Long	Ligue canadienne du trafic industriel
Joseph Dion	Ligue canadienne du trafic industriel
John Michael McElhone	Interamerican Transport Systems Inc.
John Wellesley Raymond Hinton	Newman Harbour Terminals and Transportation

NOM	ORGANISME
Jonathan Bamberger	Canada Malting Co. Limited
Jack Edward McMunn	Canpotex Limited
Andrew Elliott	P.C.S. Sales
William Herbert Sheffield	Stelco
Victor Stechishin	Chambre de commerce du Manitoba
Michael Brock Cox	International Sea-Land Shipping Service Ltd.
Richard Louis Dawson	Cargill Limited
Honourable John S. Plohman	Province du Manitoba
Dennis Schaefer	Province du Manitoba
David Joseph Schmirler	Association canadienne des producteurs de pâtes et papiers
Thomas Joseph Openshaw	Association canadienne des producteurs de pâtes et papiers
John Gibson Pabke	Association canadienne des producteurs de pâtes et papiers
Gordon Seddon	Province de l'Alberta
Raymond Charles Bassett	Province de l'Alberta
John Robert Soulsby	Province de l'Alberta
Emile Dubois	The Coal Association of Canada
David I. Farrell	The Coal Association of Canada
Frederick Norman Agnew	The Coal Association of Canada
John Sutherland	Novacor Chemicals Ltd.
Stephen B. Shepherdson	Novacor Chemicals Ltd.
Kevin Barry Doyle	Sultran Ltd.
Francis John MacNaughton	Ports Canada
Michael William Swinwood	Ports Canada

NOM	ORGANISME
John Barry Douglas Sturgess	Chemins de fer nationaux du Canada
Basil Cole	Chemins de fer nationaux du Canada
Terry Litchfield	Association canadienne des fabricants de produits chimiques
Don Sandford	Association canadienne des fabricants de produits chimiques
Dan Shields	Association canadienne des fabricants de produits chimiques
Trevor David Heaver	Pour lui-même
Gerald Dennis Bennett	Council of Forest Industries of British Columbia
Robert Keith Manifold	Council of Forest Industries of British Columbia
Jim Coutts	Fibreco Export Inc.
Michael Laflamme	Fibreco Export Inc.
Terry Garvey	The Westar Group
James Black	The Westar Group
Raymond Norgren	Interior Lumber Manufacturers' Association
James Archer Powell	Interior Lumber Manufacturers' Association
Bill Legrow	Cariboo Lumber Manufacturers' Association
Laurie Rae	Cariboo Lumber Manufacturers' Association
Van Scoffield	Cariboo Lumber Manufacturers' Association
Rodney Bernard Taylor	Province de l'Ontario, ministère des Transports et des Communications
Gary H. Blaikie	Halifax-Dartmouth Port Development Commission

NOM	ORGANISME
Pierre Charron	Gouvernement du Québec, ministère des Transports
Norman A. Clark	Société des fabricants des véhicules à moteur
William Raymond Johnston	Dofasco Inc.
Donald MacDougall	Province de la Nouvelle-Écosse, ministère des Transports
Mike Joe Buller	Association des manufacturiers canadiens
John Ernest Magee	Association des manufacturiers canadiens
Graeme Clive Hughes	Association des manufacturiers canadiens
Carl M. Snaveley	Canadien Pacifique Limitée
Robert K. Ritchie	Canadien Pacifique Limitée
John D. Kelsall	Canadien Pacifique Limitée

Autres témoins représentant les parties

NOM	ORGANISME
R. Ayre	Ontario Hydro
Philip Aspler	Newman Harbour Terminals and Transportation
Keith Barton	Potash Corporation of Saskatchewan
Mme Johnstone	International Sea-Land Shipping Service Ltd.
J.E. Foran	Association canadienne des producteurs de pâtes et papiers
David Wright	Novacor Chemicals Ltd.
T.G. Kane	Ports Canada
Ronald Huntington	Ports Canada
F.C. Hume	Chemins de fer nationaux du Canada
David Goffin	Association canadienne des fabricants de produits chimiques
N. McCallum	Province de l'Ontario, ministère des Transports et des Communications
W.A. Sutherland	Halifax-Dartmouth Port Development Commission
G. Evans	Province de la Nouvelle-Écosse, ministère des Transports
J.L. Bowles	Canadien Pacifique Limitée
David W. Flicker	Canadien Pacifique Limitée
M. Rothstein	Directeur de l'enquête et de la recherche, Loi relative aux enquêtes sur les coalitions

Organismes ayant déposé des mémoires seulement

Acadia Forest Products Ltd.
Société d'électrolyse et de chimie Alcan Limitée
Bell Lumber & Pole Co.
Chambre de commerce de la communauté urbaine de Toronto
Camco
Canadian Cattlemen's Association
Institut canadien d'équipement agricole et industriel
Association canadienne des industries de l'alimentation animale
Institut canadien des engrais
Canola Crushers of Western Canada
Association des fabricants de confiserie canadiens
Consumers Glass Co. Ltd.
Continental Can Canada Inc.
Genstar Cement Ltd.
Fabricants canadiens de produits alimentaires
Gulf Canada Ltd.
Hiram Walker & Fils Ltée
Compagnie pétrolière Impériale Ltée
Indusmin Limitée
Syndicat international des débardeurs et magasiniers
IPSCO Inc.
Les Entreprises ferroviaires du Canada Inc.
Local Advisory Committee Port of Saint John
Ontario Soybean Producers and Crushers
Midas Canada Inc.
Montreal Shipping
Morflot Freightliners Inc.
Noranda Sales Corporation
Petroleum Traffic Committee
Propane Gas Association of Canada Inc.
Province de la Saskatchewan, ministère de la Voirie et des Transports
Saskatchewan Wheat Pool
Shell Canada Ltd.

Simplot Chemical Company Ltd.

Weldwood of Canada Ltd.